

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PEMIDANAAN PELANGGARAN PERDA KABUPATEN SLEMAN NOMOR 8 TAHUN 2007 TENTANG PELARANGAN PENGEDARAN, PENJUALAN DAN PENGUNAAN MINUMAN BERALKOHOL

A. Pidana

1. Pengertian Pidana menurut Ilmu Hukum Pidana

a. Pidana dan Tindakan

Pidana (*straf*) merupakan salah satu sarana yang dapat digunakan dalam kebijakan hukum pidana , tetapi untuk mencapai tujuan hukum pidana itu tidaklah semata-mata menjatuhkan pidana , tetapi juga ada kalanya menggunakan tindakan-tindakan . Tindakan adalah suatu sanksi juga , tetapi tidak ada sifat pembalasan padanya dan tujuan sebagai prevensi khusus dengan maksud untuk menjaga keamanan masyarakat terhadap orang-orang yang dipandang berbahaya , dan dikawatirkan akan melakukan perbuatan-perbuatan pidana (Ruslan Saleh ,1978 : 10) .

Batas antara pidana dan tindakan walaupun secara teoritis agak sukar dibedakan tetapi secara praktis batasnya cukup jelas seperti yang ditentukan dalam Pasal 10 KUHP merupakan lingkup

pidana , sedangkan selain dari itu adalah termasuk tindakan . Walaupun tindakan itu juga merampas dan menyinggung kemerdekaan seseorang , tetapi jika bukan sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 10 KUHP bukanlah pidana . Seperti pendidikan paksa anak-anak , penempatan seseorang dalam rumah sakit jiwa . (Ruslan Saleh , 1978 : 10) .

Berbicara tentang stelsel pidana adalah juga berbicara masalah system pemidanaan yang memiliki pengertian sangat luas. L.H.C Hulsman sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief pernah mengemukakan bahwa system pemidanaan (*the sentencing system*) adalah “ aturan perundang-undangan yang berhubungan dengan sanksi pidana & pemidanaan “ (*the statutory rules relating to penal sanctions and punishment*) . Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa apabila pengertian pemidanaan diartikan secara luas sebagai suatu proses pemberian atau penjatuhan pidana oleh hakim , maka dapatlah dikatakan bahwa system pemidanaan mencakup keseluruhan ketentuan perundang-undangan yang mengatur bagaimana hukum pidana itu ditegakkan atau dioperasionalisasikan secara konkret sehingga seseorang dijatuhi sanksi (hukum pidana) . Ini berarti semua aturan perundang-undangan mengenai hukum *substantive* , hukum pidana formal dan hukum pelaksanaan pidana dapat dilihat sebagai satu kesatuan system pemidanaan . (Barda Nawawi Arief , 2001 : 12) .

Sementara itu , istilah “ Hukuman “ merupakan istilah umum dan konvensional , yang mempunyai arti luas dan berubah-ubah karena istilah itu dapat berkonotasi dengan bidang yang cukup luas . Istilah tersebut tidak hanya sering dipakai dalam bidang hukum tetapi juga dalam istilah sehari-hari di bidang pendidikan , moral , agama dan sebaliknya . Sementara itu , istilah “pidana” merupakan istilah yang khusus , karena memiliki pengertian atau makna sentral yang dapat menunjukkan ciri-ciri atau sifatnya yang khas .

Pengertian dari pidana yang mencakup gambaran yang luas dan menunjukkan adanya ciri-ciri khusus tersebut dapat disimpulkan dari beberapa pendapat berikut ini :

1) Di dalam “ *Black’s Law Dictioniory* “ dinyatakan bahwa “ *punishment* “ adalah *Any fine , penalty or confinement inflicted upon a person by authority of the law and the judgement and sentence of a court , for some crime or offense committed by him , or for his omission of a duty enjoined by law .* (Muladi dan Barda Nawawi, 1992 : 11) .

2) Roeslan Saleh

Pidana adalah reaksi atas delik , dan ini berujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan Negara pada pembuat delik (Muladi dan Barda Nawawi ,1992 : 11) .

3) H.L.A. Hart

Punishment must :

- a) involve pain or other consequences normally considered unpleasant;*
- b) be for an actual or supposed offender offender for his offence ;*
- c) be for an offence against legal rules ;*
- d) be intentionally administered by human beings other than the offender ;*
- e) be imposed and administered by an authority constituted by a legal system against with the offence is committed .*

(Muladi dan Barda Nawawi, 1992 : 11) .

4) Sudarto

Menyatakan secara tradisional pidana adalah nestapa yang dikenakan oleh Negara kepada seorang yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang , sengaja agar dirasakan sebagai nestapa .

(Muladi dan Barda Nawawi, 1992 : 11) .

5) Alf Ross

Punishment is that social response which :

- a) Occurs where is violation of legal a rule ;*

- b) Is imposed and curried out by authorized persons on behalf of the legal order to which the violated rule belong ;*
- c) Involves suffering or at least other consequences normally considered unpleasant ;*
- d) Expresses disapproval of the violator . (Muladi dan Barda Nawawi, 1992 : 11) .*

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut , selanjutnya dirumuskan ciri-ciri pidana sebagai berikut : (Muladi dan Barda Nawawi , 1992 : 4)

- 1). Pidana itu pada hakekatnya merupakan suatu pengenaan penderitaan atau nestapa atau akibat-akibata lain yang tidak menyenangkan ;
- 2). Pidana itu diberikan dengan sengaja oleh orang atau badan yang mempunyai kekuasaan (oleh yang berwenang) ;
- 3). Pidana itu dikenakan kepada seseorang yang telah melakukan tindak pidana menurut undang-undang ;

Mengenai hakekat pidana , pada umumnya para penulis menyebutnya sebagai suatu penderitaan atau nestapa , Bonger sebagaimana dikutip DR. Muladi dan Barda Nawawi , SH . , mengatakan bahwa pidana adalah mengenakan suatu penderitaan , karena orang itu telah melakukan suatu perbuatan yang mengenakan suatu penderitaan , karena orang itu telah melakukan suatu perbuatan yang merugikan masyarakat . Pendapat ini sama dengan pendapat Roeslan Saleh di muka yang menyatakan bahwa pidana adalah “ reaksi atas delik “ , dan ini

berwujud suatu nestapa yang sengaja ditimpakan Negara pada pembuat delik itu . (DR. Muladi dan Barda Nawawi , SH , 1984 : 4) .

Namun demikian , tidak semua sarjana berpendapat bahwa pidana pada hakekatnya merupakan suatu penderitaan atau nestapa. Menurut Hulsman , hakikat pidana adalah “ menyerukan untuk tertib” (DR. Muladi dan Barda Nawawi , SH , 1984 : 5) Sedangkan G.P. Hoefnagels tidak setuju dengan pendapat bahwa pidana merupakan suatu pencelaan atau suatu penjeraan atau suatu penderitaan . Menurut beliau secara empiris proses pidana yang dimulai dari penahanan, pemeriksaan sampai dengan vonis dijatuhkan merupakan suatu pidana. Dengan demikian secara empiris , pidana memang merupakan suatu keharusan/kebutuhan , karena ada juga pidana tanpa penderitaan . (DR. Muladi dan Barda Nawawi , SH , 1984 : 5) .

Selanjutnya berkenaan dengan perbedaan antara pemidanaan (“ *punishment* “) dan tindakan (“*treatment*”) , menurut Alf Ross tidak didasarkan pada ada tidaknya unsure penderitaan , tetapi harus didasarkan pada ada tidaknya unsur pencelaan (DR. Muladi dan Barda Nawawi , SH , 1984 : 6). Sedangkan menurut H.L. Packer perbedaan keduanya harus dilihat dari tujuannya dan seberapa jauh peranan dari perbuatan si pelaku terhadap adanya pidana atau tindakan diperlakukan. Dikemukakan oleh H.L .Packer bahwa tujuan dari “ *treatment*” adalah untuk memperbaiki orang yang bersangkutan , “*punishment*” pembedanya didasarkan pada tujuan sebagai berikut : (DR. Muladi dan Barda Nawawi , SH , 1984 : 6)

- 1) Untuk mencegah terjadinya kejahatan atau perbuatan yang tidak dikehendaki atau perbuatan yang salah (*the prevention of crime or undesired conduct of offending conduct*) ;
- 2) Untuk mengenakan penderitaan atau pembalasan yang layak kepada pelanggar (*the deserved infliction of suffering on evildoers/retribution for perceived wrong doing*) .

Secara tradisional perbedaan antara pidana dan tindakan menurut Soedarto yakni pidana merupakan pembalasan (pengimbalan) terhadap kesalahan si pembuat , sedangkan tindakan adalah untuk perlindungan masyarakat dan untuk pembinaan atau perawatan si pembuat .

Berkenaan dengan masalah perbedaan antara pidana dan tindakan ini , perlu kiranya diperhatikan pendapat Roeslan Saleh , bahwa batasan antara pidana dan tindakan secara teoritis sukar ditentukan , karena pidana sendiripun dalam banyak hal juga mengandung pikiran-pikiran melindungi dan memperbaiki , sebaliknya pada tindakan juga diraskan berat oleh orang yang dikenai tindakan dan kerap kali pula dirasakan sebagai pidana , karena berhubungan erat dengan pencabutan atau pembatasan kemerdekaan .

Selanjutnya dapat dikemukakan , bahwa baik pidana maupun tindakan pada hakekatnya merupakan bentuk sanksi yang diberikan kepada orang yang melanggar hukum oleh penguasa yang berwenang . Perbedaan di antara keduanya sebenarnya hanya terletak pada aspek

pendekatannya saja yang berbeda. Namun yang jelas , dengan semakin bervariasinya bentuk sanksi , maka dapat dipilih bentuk sanksi yang tepat untuk kejahatan tertentu sebagai upaya penanggulangannya .

b. Pola Pemidanaan dalam KUHP

Menurut KUHP, pidana dibedakan dalam pidana pokok dan pidana tambahan, urutannya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 KUHP. Dalam hal ini Roeslan Saleh menjelaskan bahwa urutan pidana ini dibuat menurut beratnya pidana, dan yang terberat disebut lebih di depan.(Roeslan Saleh , 1983 : 11) .

Pasal 10 KUHP tersebut terdapat 2 (dua) jenis pidana, yaitu :

- 1) Pidana Pokok
 - a) Pidana Mati
 - b) Pidana Penjara
 - c) Pidana Kurungan
 - d) Pidana Denda
 - e) Pidana Tutupan
- 2) Pidana Tambahan
 - a) Pencabutan hak-hak tertentu
 - b) Perampasan barang-barang tertentu
 - c) Pengumuman putusan hakim

Secara rinci dari jenis-jenis pidana yang terdapat dalam Pasal 10 Kitab

UU Hukum Pidana tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

- 1) Pidana Pokok
 - a) Pidana Mati

Pidana mati merupakan pidana yang terberat. Eksistensi pidana mati masih menjadi perdebatan, mengingat

keberadaannya sangat terkait erat dengan isu hak asasi manusia. Bahkan menurut bagi kebanyakan negara keberadaan pidana mati sekarang ini tinggal mempunyai arti dari sudut kulturhisoris, karena kebanyakan negara sudah tidak mencantumkan lagi di dalam KUHP. (Roeslan Saleh ,1983 :16)

Di dalam KUHP Indonesia, pidana mati diatur dalam Pasal 11 KUHP, yang menyatakan bahwa pidana mati dijalankan dengan menjerat tali yang terikat di tiang hantungan pada leher terpidana, kemudian algojo menjatuhkan papan tempat terpidana berdiri. Namun berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 2 tahun 1964, Lembaran Negara 1964, Nomor 38, yang ditetapkan menjadi undang- undang dengan Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1969, pidana mati dijalankan dengan menembak mati terpidana.

Alasan dalam KUHP mengapa pidana mati tersebut masih dicantumkan, pada penjelasan KUHP disebutkan secara sederhana sebagaimana diungkapkan Roeslan Saleh,yaitu (Roeslan Saleh ,1983 :16).

Pidana mati masih diperlukan karena beberapa sebab, antara lain karena adanya keadan khusus yaitu bahaya gangguan terhadap ketertiban hukum di sini yang adalah besar. Alasan lain adalah karena wilayah Indonesia luas dan penduduknya terdiri dari beberapa macam golongan yang mudah bentrokan , sedangkan alat-alat kepolisian tidak begitu kuat.”

b) Pidana Penjara

Pidana penjara merupakan pidana utama diantara pidana

kehilangan kemerdekaan, yang mana pidana ini dapat dijatuhkan untuk seumur hidup atau untuk sementara waktu. Berbeda dengan jenis pidana lainnya, maka pidana penjara ini adalah suatu pidana berupa pembatasan kebebasan bergerak dari seorang terpidana, yang dilakukan dengan menutup orang tersebut di dalam sebuah lembaga pemasyarakatan, dengan mewajibkan orang itu menaati semua peraturan tata tertib yang berlaku di dalam lembaga pemasyarakatan. Andi Hamzah sebagaimana dikutip Bambang Waluyo, SH pernah mengemukakan bahwa pidana penjara disebut juga dengan pidana hilang kemerdekaan, bukan saja dalam arti sempit bahwa ia tidak merdeka bepergian, tetapi juga narapidana kehilangan hak-hak tertentu, seperti hak memilih dan dipilih, hakim memegang jabatan publik, dan beberapa hak sipil lain (Bambang Waluyo, SH, 2000 : 16) .

Pidana penjara bervariasi dari penjara sementara minimal 1 hari sampai pidana penjara seumur hidup. Namun pada umumnya pidana penjara maksimum 15 tahun dan dapat dilampaui sampai dengan 20 tahun. Roeslan Saleh menjelaskan bahwa banyak para pakar memiliki keberatan terhadap penjara seumur hidup ini, keberatan ini disebabkan karena dengan putusan demikian Pidana penjara bervariasi dari penjara sementara minimal 1 hari sampai pidana penjara

seumur hidup. Namun pada umumnya pidana penjara maksimum 15 tahun dan dapat dilampaui sampai dengan 20 tahun. Roeslan Saleh menjelaskan bahwa banyak para pakar memiliki keberatan terhadap penjara seumur hidup ini, keberatan ini disebabkan karena dengan putusan demikian terhitung tidak akan mempunyai harapan lagi kembali dalam masyarakat. Padahal harapan tersebut dapat dipulihkan oleh lembaga grasi, dan lembaga remisi. (Bambang Waluyo , SH, 2000: 16) .

Maka walaupun pidana penjara sudah menjadi pidana yang sudah umum diterapkan di seluruh dunia, namun dalam perkembangan terakhir ini banyak yang mempersoalkan kembali manfaat penggunaan pidana penjara.

Di samping masalah efektivitas, juga sering dipermasalahkan akibat-akibat negatif dari pidana penjara. Puncak dari kritik-kritik tajam terhadap keberadaan pidana penjara tersebut yakni dengan adanya gerakan untuk menghapus pidana penjara. Suatu hal berkenaan dengan pidana penjara ini yang masih terus mendapatkan sorotan, yakni masalah penerapan pidana penjara dalam jangka waktu yang pendek. Sebagaimana diketahui, bahwa menurut banyak kalangan pidana penjara jangka waktu yang pendek (maksimal 6 bulan) ini, mempunyai dampak yang negatif bagi narapidana.

Sehubungan dengan pidana penjara pendek dimaksud, dalam ketentuan KUHP memberikan kewenangan kepada hakim untuk menerapkan pidana penjara pendek tersebut dengan menggunakan lembaga pidana bersyarat dan pelepasan bersyarat . Roeslan Saleh menjelaskan tentang pidana bersyarat ini secara jelas dengan membuat batasan sebarai berikut :

“ Apabila hakim menjatuhkan pidana penjara paling lama satu atau kurungan, tetapi tidak termasuk kurungan pengganti, maka dalam putusannya dapat memerintahkan pula bahwa pidana tidak usah dijalani kecuali jika dikemudian hari ada putusan hakim yang menentukan lain, disebabkan karena terhukum melakukan suatu perbuatan pidana sebelum masa percobaan yang ditentukan dalam perintah tersebut di atas habis atau karena terhukum selama masa percobaan tidak memenuhi

syarat khusus yang mungkin ditentukan dalam perintah itu. Inilah yang disebut pidana bersyarat. Jadi pidana bersyarat dapat diadakan bila mana hakim menjatuhkan pidana penjara paling lama satu tahun. Yang menentukan bukanlah pidana yang diancamkan atas delik yang dilakukan melainkan pidana yang dijatuhkan.” (DR. Muladi dan Barda Nawawi ,SH ,1984 : 21)

Sementara pelepasan bersyarat dapat dilakukan jika terhukum telah menjalani duapertiga dari lamanya pidana penjara yang dijatuhkan kepadanya, yang sekurang-kurangnya adalah sembilan bulan. Maka kepadanya dapat diberikan pelepasan bersyarat, dan jika terhukum harus menjalani beberapa pidana berturut-turut maka pidana itu dianggap sebagai satu pidana.

Roeslan Saleh menerangkan dalam tulisannya, bahwa:

“Untuk memberikan penglepasan bersyarat juga ditentukan suatu masa percobaan, serta syarat-syarat yang harus dipenuhi selama masa percobaan. Masa percobaan itu lamanya sama dengan sisa waktu pidana penjara yang belum dijalani ditambah satu tahun. Jika terdakwa ada dalam tahanan maka waktu itu tidak termasuk masa percobaan. Inilah yang disebut penglepasan bersyarat, yaitu yang bagian akhir dari pidana tidak dijalankan. Penglepasan bersyarat ini tidak dapat diberikan terhadap mereka yang dijatuhkan pidana penjara seumur hidup. Tentunya terkecuali bila mana pidana penjara seumur hidup tersebut dengan grasi diubah menjadi pidana penjara sementara waktu, dan kemudian dilakukan penglepasan bersyarat. Penglepasan bersyarat juga tidak mungkin diberikan terhadap mereka yang dikenakan pidana kurungan. (DR. Muladi dan Barda Nawawi ,SH ,1984 : 21)

Wolf Middendorff mengemukakan bahwa :

.....Pidana penjara pendek (misal 6 bulan ke bawah) tidak mempunyai reputasi baik, tetapi pada umumnya diyakini lebih baik dan tidak dapat dihindarkan. Di kebanyakan negara dijatuhkan dalam perkara lalu lintas, khususnya untuk kasus “*drunken driving*”. Napi pidana jangka pendek harus dipisah dari napi pidana lama. Napi pidana pendek seharusnya dikirim ke “open camp” dimana mereka dipekerjakan untuk keuntungan masyarakat. (DR. Muladi dan Barda Nawawi ,SH ,1984 : 21)

Johannes Andenaes dalam bukunya “*Punishment and Deterrence*” menyatakan bahwa :

“.....Pidana pendek seperti itu tidak memberikan kemungkinan untuk merehabilitasi si pelanggar, tetapi cukup mencap dia dengan stigma penjara dan membuat kontak-kontak yang tidak menyenangkan.....Ada 2 keterbatasan dari pidana penjara pendek, yaitu :

- i. Tidak membantu/menunjang secara efektif fungsi membuat tidak mampu
(“*it does not effectively serve an*

incapacitative function”) dan

- ii. Sebagai suatu pencegahan umum, ia lebih rendah mutunya dari pada pidana lama (“*as a general deterrent it is inferior to longer sentences*”)tidak keberatan untuk mempertahankan pidana penjara pendek sebagai tulang punggung dari sistem pidana apabila denda dan *probation* dipandang tidak cukup. Pidana denda dan *probation* diharapkan dapat menggantikan pidana penjara berdasarkan pertimbangan humanistik dan ekonomis.”

S.R. Brody menyatakan bahwa :

.....lamanya waktu yang dijalani di dalam penjara, tampaknya tidak berpengaruh pada adanya penghukuman kembali (*reconviction*). Tidak ada bukti bahwa pidana *custodial* penjara lama, membawa hasil yang lebih baik dari pada penjara pendek....(DR. Muladi dan Barda Nawawi ,SH ,1984 : 21)

Sir Rupert Cross menyatakan bahwa :

Ada alasan yang bersifat humanistik untuk memastikan bahwa pidana penjara pendek sesuai dengan kebutuhan untuk mencegah si pelanggar dan membuat penghargaan bagi sasaran lain dari penjara yaitu :

- i. untuk meminimalkan penderitaan si pelanggar dan keluarganya.
- ii. Keinginan untuk memperbaiki napi dengan mengurangi kepadatan lembaga pemasyarakatan. Pada bagian lain beliau tidak setuju dengan pendapat bahwa pidana penjara pendek tidak efektif sebagai sarana pencegahan individu alasannya karena banyak orang dipidana penjara untuk pertama kali tidak kembali lagi ke penjara, berdasarkan hasil penelitian jumlahnya sekitar 75%. Dari jumlah itu diperkirakan kebanyakan dijatuhi pidana penjara 6 bulan atau kurang..... (DR. Muladi dan Barda Nawawi ,SH ,1984 : 21)

Christiansen dan Bernsten menyimpulkan bahwa : (DR. Muladi dan Barda Nawawi ,SH ,1984 : 21).

.....”*Short term incarceration*” dapat menjadi sanksi efektif, tetapi hanya :

- i. dalam keadaan khusus
- ii. untuk tipe – tipe pelanggaran tertentu
- iii. ketika digunakan sebagai langkah awal , dalam proses resisoalisasi

Menurut Muladi , dengan adanya kelemahan-kelemahan dalam pidana penjara jangka pendek tersebut, maka issue pidana penjara jangka pendek tersebut telah menimbulkan kecenderungan internasional yang sangat eksklusif dalam dekade terakhir ini. , bahwa (Muladi , 1995 : 20) .

“ Pada saat ini sudah berkembang konsep untuk selalu mencari alternatif dari pidana kemerdekaan (*alternatif to imprisonment*) dalam bentuknya sebagai sanksi alternatif (*alternatif sanctions*). Alasan sebenarnya tidak hanya bersifat kemanusiaan, tetapi juga atas dasar pertimbangan filosofis pembedaan dan alasan-alasan ekonomi. Oleh karena itu, Konsep Rancangan KUHP juga berusaha mencari sanksi alternatif, tanpa harus menghilangkan pidana penjara dalam bentuk pidana tutupan, pidana pengawasan, pidana denda dan pidana kerja sosial.

Upaya-upaya untuk mencari alternatif sanksi dari pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek ini juga didukung oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Dalam Kongres ke-2 PBB mengenai “*The Prevention of Crime and Treatment of Ofenders*” tahun 1960 di London sebagaimana dikutip Barda Nawawi Arief merekomendasikan sebagai berikut (Barda Nawawi , 1992 :44) “ Pada saat ini sudah berkembang konsep untuk selalu mencari alternatif dari pidana kemerdekaan (*alternatif to imprisonment*) dalam bentuknya sebagai sanksi

alternatif (*alternatif sanctions*). Alasan sebenarnya tidak hanya bersifat kemanusiaan, tetapi juga atas dasar pertimbangan filosofis pemidanaan dan alasan – alasan ekonomi. Oleh karena itu , Konsep Rancangan KUHP juga berusaha mencari sanksi alternatif, tanpa harus menghilangkan pidana penjara dalam bentuk pidana tutupan, pidana pengawasan, pidana denda dan pidana kerja sosial.

Konggres menyadari bahwa dalam prakteknya penghapusan menyeluruh pidana penjara jangka pendek tidaklah mungkin . Pemecahan yang realistis hanya dapat dicapai dengan mengurangi jumlah penggunaannya. Pengurangan berangsur-angsur itu dengan meningkatkan bentuk – bentuk pengganti / alternatif (pidana bersyarat , pengawasan/probation , denda , pekerjaan di luar lembaga dan tindakan – tindakan lain yang tidak mengandung perampasan kemerdekaan .

c) Pidana Kurungan

Walaupun pidana kurungan sama halnya dengan pidana penjara yang membatasi kemerdekaan bergerak bagi seorang terpidana , akan tetapi pidana kurungan lebih ringan dibandingkan pidana penjara. Sebagai pembedaan itu dalam ketentuan Pasal 69 KUHP disebutkan , bahwa perbandingan beratnya pidana pokok yang tidak sejenis ditentukan menurut urutan dalam Pasal 10 KUHP .

“ Dari urutannya dalam Pasal 10 KUHP ternyata pidana kurungan disebutkan sesudah pidana penjara, sedangkan Pasal 69 (1) KUHP menyebutkan bahwa perbandingan beratnya pidana pokok yang tidak sejenis ditentukan menurut urutan-urutan dalam Pasal 10. demikian

pula jika diperhatikan bahwa pekerjaan yang diwajibkan kepada orang yang dipidana kurungan juga lebih ringan daripada mereka yang menjalani pidana penjara.” (Roeslan Saleh , 1983 : 12) .

Lamanya pidana kurungan sekurang-kurangnya adalah satu hari dan selama-lamanya adalah satu tahun. Akan tetapi lamanya pidana kurungan tersebut dapat diperberat hingga satu tahun empat bulan, yaitu bila terjadi *samenloop*, *recidive*, dan tindak pidana berdasarkan yang ditentukan pasal 52 KUHP. Dengan demikian jangka waktu pidana kurungan lebih pendek dari pidana penjara, sehingga pembuat UUmemandang pidana kurungan lebih ringan dari pidana penjara. Oleh karena itu, pidana kurungan diancamkan kepada delik-delik yang dipandang ringan seperti delik culpa dan pelanggaran.

Menurut penjelasan dalam Memori Van Toelichting , dimasukkannya pidana kurungan dalam KUHP terdorong oleh dua macam kebutuhan , masing-masing yaitu :

- 1) Oleh kebutuhan akan perlunya suatu bentuk pidana yang sangat sederhana berupa pembatasan kebebasan bergerak atau suatu *vrijheidsstraf* yang sifatnya sangat sederhana bagi delik-delik yang sifatnya ringan .
- 2) Oleh kebutuhan akan perlunya suatu bentuk pidana berupa suatu pembatasan kebebasan bergerak yang sifatnya tidak begitu mengekang bagi delik-delik yang menurut sifatnya " tidak menunjukkan adanya suatu kebobrokan mental atau suatu maksud yang sifatnya jahat pada pelaku", ataupun yang juga sering disebut sebagai suatu *custodia honesta* belaka.

Selanjutnya, berkenaan dengan perbedaan pidana kurungan dan pidana

penjara dapat dirinci sebagai berikut :

- 1) Dalam hal pelaksanaan pidana kurungan, terpidana tidak boleh dipindahkan ke tempat lain di luar tempat ia berdiam pada waktu eksekusi, tanpa kemauannya sendiri.
 - 2) Pekerjaan yang dibebankan kepada terpidana kurungan lebih ringan daripada terpidana penjara.
 - 3) Terpidana kurungan dapat memperbaiki nasib dengan biaya sendiri menurut ketentuan yang berlaku. Hak inilah yang disebut hak *Pistole*.
 - 4) Pidana kurungan tidak ada kemungkinan pelepasan bersyarat seperti pada pidana penjara.
- d) Pidana denda

Dalam keadaan tertentu pidana denda lebih baik dan lebih bermanfaat untuk digunakan dalam memberikan sanksi pidana kepada pelaku dari pada perampasan kemerdekaan . Dalam hal ini Roeslan Saleh menyatakan bahwa secara umum telah diakui pidana penjara atau kurungan mempunyai pengaruh tidak baik pada diri terpidana (Roeslan Saleh , 1983 : 13) . Selanjutnya beliau mengatakan , pidana denda merupakan pidana yang diancam kepada harta benda orang.

Menurut Kitab Undang - undang Hukum Pidana , besarnya pidana denda sekurang-kurangnya adalah 25 sen, sedangkan ketentuan maksimum umumnya tidak ada. Pidana denda selalu diancamkan pada banyak jenis pelanggaran, baik sebagai alternatif dari pidana kurungan maupun berdiri

sendiri. Begitu pula terhadap jenis kejahatan-kejahatan ringan maupun kejahatan culpa, pidana denda sering diancamkan sebagai alternatif dari pidana kurungan. Sedangkan bagi kejahatan-kejahatan selebihnya jarang sekali diancam dengan pidana denda baik sebagai alternatif dari pidana penjara maupun yang berdiri sendiri.

Dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1960 ditentukan bahwa mulai April 1960 tiap-tiap Jumlah denda yang diancamkan baik dalam KUHP, sebagaimana beberapa kali diubah dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1961 (L.N. Tahun 1960 No.1) maupun dalam ketentuan-ketentuan pidana lainnya yang dikeluarkan sebelum 17 Agustus 1945, sebagaimana harus di baca dalam mata uang rupiah dan dilipatgandakan menjadi 15 kali.

e) Pidana Tutupan

Pidana tutupan merupakan pidana pokok baru yang dimasukkan dalam Pasal 10 KUHP yang sebelumnya dalam WVS belum dikenal, dengan diundangkannya UU Nomor 20 tahun 1946 tanggal 31 Oktober 1946 yang menambah jenis pidana pokok yaitu pidana tutupan. Tujuan dari diadakannya pidana ini sebagaimana ditegaskan:

Pasal 2 :

- 1) Dalam mengadili orang yang melakukan kejahatan yang diancam dengan pidana penjara karena terdorong oleh maksud yang patut dihormati , maka hakim boleh

menjatuhkan pidana tutupan .

- 2) Pidana tutupan tidak dijatuhkan apabila perbuatan yang merupakan kejahatan itu, cara melakukan perbuatan itu atau akibat dari perbuatan itu adalah sedemikian rupa sehingga hakim berpendapat bahwa pidana penjara lebih tepat.

Tempat menjalani pidana tutupan serta segala sesuatu yang perlu untuk melaksanakan Undang-Undang No.20 Tahun 1946 diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No.8 tahun 1948 yang dikenal dengan Peraturan Pemerintah tentang Rumah Tutupan.

Di dalam Peraturan Pemerintah No.8 Tahun 1948 tersebut menurut Adami Chazawi bahwa rumah tutupan itu berbeda dengan rumah penjara, karena keadaan fasilitasnya lebih baik dari yang ada pada penjara, seperti yang ditentukan Pasal 55 ayat 2, 5, Pasal 36 ayat 1 dan 3, Pasal 37 ayat 2, Pasal 33 menentukan bahwa makanan orang dipidana tutupan harus lebih baik dari makanan orang dipidana penjara. Uang rokok bagi yang tidak merokok diganti dengan uang seharga rokok tersebut. (Bambang Waluyo , 2000 : 17) .

2)Pidana tambahan

a) Pencabutan hak-hak tertentu.

Secara hukum, pencabutan seluruh hak yang dimiliki seseorang yang dapat mengakibatkan kematian perdata (*bürgerlijke daad*) tidaklah

dibenarkan oleh hukum sebagaimana ditentukan Pasal 3 KUH Perdata. Undang – undang hanya memberikan kepada Negara wewenang tersebut melalui lembaga aparat penegak hukum yang berwenang untuk melakukan pencabutan hak tertentu saja.

Menurut ketentuan Pasal 35 KUHP dinyatakan bahwa hak – hak tertentu yang dapat dicabut tersebut adalah :

- 1) Hak memegang jabatan pada umumnya atau jabatan tertentu ;
- 2) Hak memasuki angkatan bersenjata ;
- 3) Hak memilih dan dipilih dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan aturan aturan umum;
- 4) Hak menjadi penasehat atau pengurus menurut hukum, hak menjadi wali, wali pengawas, pengampu atau pengampu pengawas atas orang yang bukan anak sendiri;
- 5) Hak menjalankan kekuasaan bapak, menjalankan perwalian atau pengampunan atas anak sendiri;
- 6) Hak menjalankan pencaharian yang tertentu.

Sifat hak-hak tertentu yang dapat dicabut oleh hakim tidak untuk selama- lamanya melainkan dalam waktu tertentu saja, kecuali bila yang bersangkutan dijatuhi pidana penjara seumur hidup atau pidana mati.

Lamanya jangka waktu pencabutan hak-hak tertentu ditentukan dalam Pasal 38 KUHP, yakni:

- 1) Bila pidana pokok yang dijatuhkan hakim pada yang bersangkutan berupa pidana mati atau pidana penjara seumur hidup, maka lamanya

pencabutan hak- hak tertentu itu berlaku seumur hidup.

- 2) Jika pidana pokok yang dijatuhkan berupa pidana penjara sementara atau kurungan, maka lamanya pencabutan hak-hak tertentu itu maksimum lima tahun dan minimum dua tahun lebih lama dari pada pidana pokoknya.
- 3) Jika pidana pokok yang dijatuhkan adalah berupa pidana denda, maka pidana pencabutan hak-hak tertentu adalah paling sedikit dua tahun dan paling lama lima tahun.

Dalam pidana denda , lamanya pencabutan hak mulai berlaku pada hari putusan hakim dapat dijalankan , dan hakim baru boleh menjatuhkan pidana pencabutan hak-hak tertentu jika secara tegas diberi wewenang oleh Undang-undang diancamkan pada rumusan tindak pidana yang bersangkutan .

Roeslan Saleh dalam hal pencabutan hak tertentu tersebut telah menegaskan (Roeslan Saleh ,1978 : 16) :

“Hakim tidak berwenang memecat seorang pejabat dari jabatannya jika dalam aturan-aturan khusus ditentukan penguasa lain untuk pemecatan itu. Sedangkan hak memegang jabatan tertentu , dan hak memasuki angkatan bersenjata dapat dicabut dalam hal ppidanaan karena kejahatan jabatan atau kejahatan yang melanggar kewajiban khusus suatu jabatan atau karena memakai kekuasaan, kesempatan atau sarana yang diberikan kepada terpidana karena jabatannya.”

Pasal-pasal tindak pidana yang diancam dengan pidana pencabutan hak-hak tertentu antara lain adalah tindak pidana yang dirumuskan dalam pasal: 317, 318, 334, 347, 348, 350, 362, 363, 365, 372, 374, 375 KUHP.

b) Perampasan barang-barang tertentu.

Perampasan barang-barang tertentu mempunyai arti perampasan barang-barang yang tidak meliputi semua barang atau seluruh harta kekayaan. Mengenai barang-barang yang dapat dirampas, menurut ketentuan pasal 39 KUHP dapat diberikan atas dua macam, yaitu:

- 1) Barang-barang (termasuk binatang) yang diperoleh dengan kejahatan.
- 2) Barang-barang (termasuk binatang) yang dengan sengaja dipakai melakukan kejahatan

Dalam hal ini Roeslan Saleh menegaskan bahwa (Roeslan Saleh ,1978 : 17) :

“ Barang-barang kepunyaan terpidana yang diperoleh dari kejahatan atau yang sengaja digunakan untuk melakukan kejahatan dapat dirampas. Disebutkan bahwa barang-barang tersebut adalah kepunyaan terpidana . tentu saja mungkin pula tidak kepunyaan , sebagai perkecualian bilamana Undang-undang menentukan demikian.

Perhatikan Pasal 250 bis KUHP , dimana disebutkan bahwa harus dirampas , juga apabila barang-barang itu bukan kepunyaan terpidana.

Selanjutnya **Roeslan Saleh** menyatakan bahwa(Roeslan Saleh ,1978 : 17) :

“Terhadap anak di bawah umur enam belas tahun yang mempunyai, memasukkan atau mengangkut barang-barang dengan melanggar aturan mengenai penghasilan dan persewaan negara, aturan-aturan mengenai larangan memasukkan, mengeluarkan, dan meneruskan pengangkutan barang-barang maka hakim dapat menjatuhkan pidana perampasan atas barang-barang itu juga dalam hal yang bersalah diserahkan kembali kepada orang tuanya, walinya atau pemeliharanya tanpa pidana apapun.

Perampasan terhadap barang yang tidak disita sebelumnya diganti menjadi kurungan apabila barang-barang itu tidak diserahkan atau harganya menurut taksiran dalam putusan hakim tidak dibayar. Kurungan pengganti ini paling sedikit satu hari dan

paling lama enam bulan. Kurungan pengganti ini juga hapus jika barang-barang yang dirampas diserahkan.”

c) Pengumuman Putusan Hakim

Pada dasarnya semua putusan hakim itu selalu diucapkan di muka umum, akan tetapi bila dianggap perlu disamping sebagai pidana tambahan, putusan tersebut secara khusus dapat diumumkan lagi sejelas jelasnya dengan cara yang ditentukan oleh hakim misalnya melalui media cetak, elektronik maupun media lainnya. Pidana tambahan berupa pengumuman putusan hakim bagi pelaku tindak pidana telah diatur dalam pasal-pasal 127, 204, 205, 359, 360, 372, 375, 378, 396 KUHP.

Pengumuman putusan hakim sebagai salah satu dari tiga jenis pidana tambahan dalam ketentuan KUHP, dimana pidana inipun hanya dapat dikenakan dalam hal-hal yang ditentukan dalam Undang-undang. Dalam hal ini Roeslan Saleh mencontohkan ketentuan Pasal 127 KUHP yang menentukan “ barang siapa dalam masa perang menjalankan tipu muslihat dalam penyerahan barang-barang keperluan angkatan bersenjata diancam dengan pidana penjara paling lama dua belas tahun . “ . Maka Pasal 128 KUHP yang berhubungan dengan Pasal 127 KUHP menentukan bahwa yang bersalah dapat dilarang menjalankan pencarian yang dijalankannya ketika melakukan kejahatan itu, dicabut hak-haknya berdasarkan Pasal 35 KUHP dan dapat diperintahkan supaya putusan hakim diumumkan (Bambang Waluyo, SH, 2000 : 23).

c. Pola Perumusan Pidana

Jenis pidana yang pada umumnya dicantumkan dalam

perumusan delik menurut pola KUHP ialah pidana pokok, dengan menggunakan 9 (sembilan) bentuk perumusan, yaitu:

- 1) diancam dengan pidana mati atau penjara seumur hidup atau penjara tertentu;
- 2) diancam dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara tertentu;
- 3) diancam dengan pidana penjara (tertentu);
- 4) diancam dengan pidana penjara atau kurungan;
- 5) diancam dengan pidana penjara atau kurungan atau denda;
- 6) diancam dengan pidana penjara atau denda;
- 7) diancam dengan pidana kurungan;
- 8) diancam dengan pidana kurungan atau denda;
- 9) diancam dengan pidana denda.

Dalam perumusan pidana pokok tersebut terlihat bahwa KUHP hanya menganut 2 sistem perumusan delik yakni perumusan tunggal (hanya diancam satu pidana pokok) dan perumusan alternatif. Pidana pokok yang dirumuskan secara tunggal, hanya pidana penjara, kurungan atau denda. Tidak ada pidana mati atau penjara seumur hidup yang diancam secara tunggal. Dalam perumusan alternatif dimulai dari delik yang paling berat sampai yang ringan. Untuk pidana tambahan bersifat fakultatif, namun pada dasarnya untuk dapat dijatuhkan harus tercantum dalam perumusan delik.

Sementara di dalam konsep ditentukan bahwa jenis pidana yang dicantumkan dalam perumusan delik hanya pidana mati, penjara dan denda. Pidana pokok berupa pidana tutupan, pidana pengawasan dan pidana kerja sosial tidak dicantumkan .

Bentuk perumusan pidana tidak berbeda dengan

KUHP/WvS, hanya

dengan catatan bahwa di dalam konsep :

- 1) Pidana penjara dan denda ada yang dirumuskan anacamannya minimalnya.
- 2) Pidana denda dirumuskan dengan sistem kategori
 - a) Ada pedoman untuk menerapkan pidana yang dirumuskan secara tunggal dan secara alternatif yang memberi kemungkinan perumusan tunggal diterapkan secara alternatif dan perumusan secara alternatif diterapkan secara kumulatif.

Selain itu, dalam UUNomor 7 Darurat 1955 tentang Pengusutan, Penuntutan, Peradilan Tindak Pidana Ekonomi, terdapat penambahan pidana tambahan dibandingkan yang diatur dalam Pasal 10 KUHP.

Pidana Tambahan yang diatur dalam pasal 7 Undang – Undang Nomor 7 Drt Tahun 1955 adalah sebagai berikut:

- 1) Pencabutan hak-hak tersebut dalam pasal 35 KUHP untuk waktu sekurang-kurangnya - kurangnya enam bulan dan selama-lamanya enam tahun lebih lama dari hukuman awal atau dalam hal dijatuhkan hukuman denda sekurang-kurangnya enam bulan dan selama-lamanya enam tahun.
- 2) Penutupan seluruh atau sebagian perusahaan siterhukum, dimana tindak pidana ekonomi dilakukan untuk waktu selama lamanya satu tahun.
- 3) Perampasan barang-barang tak tetap yang berujud dan tak berujud dengan mana atau mengenai mana tindak pidana ekonomi itu diiakukan atau yang seluruhnya atau sebagian diperolehnya dengan tindak pidana ekonomi itu.
- 4) Mewajibkan mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak, meniadakan apa yang dilakukan tanpa hak dan melakukan jasa jasa untuk mem^Perbaiki akibat-akibat satu sama lainnya, semua atas biaya siterhukum sekedar hakim tidak menentukan lain.

Sementara itu, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dikenal dua jenis sanksi yang dapat dikenakan kepada pelaku tindak pidana lingkungan hidup, yaitu berupa sanksi pidana dan tindakan tata tertib.

Tindakan tata tertib dalam Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup diatur selengkapnya sebagai berikut :

Pasal 47 :

Selain ketentuan pidana sebagaimana yang dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Undang-Undang ini terhadap pelaku tindak pidana lingkungan hidup dapat pula dikenakan tindakan tata tertib sebagai berikut:

- 1) Perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana, dan/atau
- 2) Penutupan seluruhnya atau sebagian perusahaan dan./atau
- 3) Perbaikan akibat tindak pidana; dan/atau
- 4) Mewajibkan mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan/atau
- 5) Meniadakan apa yang dilalaikan tanpa hak, dan/atau
- 6) Menempatkan perusahaan di bawah pengampuan paling lama 3 (tiga) Tahun.

UU Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi juga mencantumkan pidana tambahan selain pidana tambahan sebagaimana dimaksud dalam KUHP. Ketentuan yang mengatur pidana tarobahan terdapat dalam pasal 18 yang selengkapnya sebagai berikut:

- 1) Perampasan barang bergerak yang berujud atau yang tidak berujud atau barang tidak bergerak yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, termasuk perusahaan milik

terpidana dimana tindak pidana korupsi dilakukan, begitu pula harga jari barang yang menggantikan barang-barang tersebut.

- 2) Pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi.
- 3) Penutupan seluruh atau sebagian perusahaan untuk waktu paling lama 1 (satu) tahun.
- 4) Pencabutan seluruh atau sebagian hak-hak tertentu atau penghapusan seluruh atau sebagian keuntungan tertentu, yang telah atau dapat diberikan oleh pemerintah kepada terpidana.

Selain jenis – jenis sanksi yang telah dikemukakan di atas, dalam lapangan hukum administrasi juga dikenal adanya sanksi dalam upaya menegakkan hukum. Sanksi dalam hukum administrasi antara lain :

- 1) *Best Uurdwang* (paksaan pemerintahan) ;

Ada yang menyebutkan kualifikasi deliknya (“ kejahatan “ atau “ pelanggaran “) , dan ada yang tidak (misal UU No.31 tahun 1964 ; UU No.4 Tahun 1992 ; UU No.5 Tahun 1999 , Penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi)

- 2) Pengenaan denda administrasi
- 3) Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*)

Selain itu dapat pula dilihat pada berbagai bab ketentuan pidana dalam kebijakan legislatif yang mengandung aspek hukum administrasi di Indonesia selama ini, tidak adanya keseragaman pola formulasi kebijakan penal. Dalam hal ini Barda Nawawi Arif pernah mengidentifikasi kebijakan legislatif dalam Hukum Administrasi dengan menggunakan hukum/ sanksi pidana. Dari penggunaan sanksi pidana dalam ketentuan hukum administrasi tersebut pola kebijakan penal yang digunakan:

- 1) Ada yang menganut *double track sistem* (pidana dan tindakan) dan ada pula yang menganut *single track sistem* (hanya sanksi pidana), serta ada pula yang berisfat semu (hanya menyebutkan sanksi pidana tetapi terkesan sebagai sanksi tindakan);
- 2) Dalam menggunakan sanksi pidana, ada yang hanya pidana pokok dan ada yang menggunakan pidana pokok dan pidana tambahan.
- 3) Dalam hal menggunakan pidana pokok, ada yang hanya menggunakan pidana denda, dan ada yang menggunakan pidana penjara/kurungan dan denda; malahan ada yang diancam dengan pidana mati atau penjara seumur hidup (seperti UUNo.31 Tahun 1964 tentang Tenaga Atom);
- 4) Perumusan sanksi pidananya bervariasi (ada tunggal; kumulasi, alternatif, dan gabungan kumulasi-alternatif);
- 5) Ada yang menggunakan pidana minimal (khusus) ada yang tidak;
- 6) Ada sanksi administratif yang berdiri sendiri, tetapi ada juga yang dioperasionalisasikan dan diintegrasikan ke dalam sistem pidana/pemidanaan.
- 7) Dalam hal sanksi administrasi berdiri sendiri, ada yang menggunakan istilah “ sanksi administratif” (misalnya UUKonsumen, UUPasar Modal, UUPerbankan) dan ada yang menggunakan istilah “ tindakan administratif” (misalnya UUMonopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat);
- 8) Dalam hal sanksi administratif dioperasionalisasikan melalui sistem pidana, ada yang menyebutnya (dimasukkan) sebagai “pidana tambahan” dan ada yang menyebutnya sebagai “tindakan tata tertib” atau “sanksi administratif”;
- 9) Ada “pidana tambahan” yang terkesan sebagai (mengandung) “tindakan”, dan sebaliknya ada sanksi “tindakan” yang terkesan sebagai (mengandung) “pidana tambahan”;
- 10) Ada yang mencantumkan “korporasi” sebagai subjek tindak pidana dan ada yang tidak; dan
- 11) Ada yang memuat ketentuan pertanggungjawaban pidananya dan ada yang tidak;

d. Pola lamanya pemidanaan

- 1) Sistem penetapan jumlah ancaman pidana.

Dalam menetapkan jumlah atau lamanya ancaman pidana, dikemukakan oleh **Barda Nawawi Arief** terdapat dua alternatif sistem, yaitu (Barda Nawawi , 2002: 15) :

- a) Sistem atau pendekatan absolut, yakni untuk setiap tindak pidana ditetapkan bobot/kualitasnya sendiri-sendiri, yaitu dengan

menetapkan ancaman pidana maksimum (dapat juga ancaman pidana minimum) untuk setiap tindak pidana. Penetapan maksimum pidana untuk tiap tindak pidana ini dikenal dengan indefinite sistem indefinite atau sistem maksimum. Sistem ini biasa digunakan dalam perumusan KUHP/WvS di berbagai negara termasuk dalam praktek legislatif di Indonesia, sehingga dikenal sebagai sistem tradisional.

- b) Sistem atau pendekatan relatif, yaitu untuk tiap-tiap tindak pidana tidak ditetapkan bobot/kualitasnya (maksimum pidananya) sendiri-sendiri, tetapi bobotnya direlatifkan; yaitu dengan melakukan penggolongan tindak pidana dalam beberapa tingkatan dan sekaligus menetapkan maksimum pidana untuk tiap kelompok tindak pidana.

2) Ketentuan maksimum dan minimum pidana

Menurut pola KUHP/WvS maksimum khusus pidana penjara yang paling rendah adalah berkisar 3 minggu dan 15 tahun yang dapat mencapai 20 tahun apabila ada pemberatan. Sedangkan maksimum yang di bawah 1 tahun sangat bervariasi dengan menggunakan bulan dan minggu. Menurut Konsep KUHP ancaman pidana maksimum khusus yang paling rendah untuk pidana penjara adalah 1 (satu) tahun dan 15 tahun yang dapat juga mencapai 20 tahun apabila ada pemberatan. Menurut konsep, untuk delik yang dipandang tidak perlu diancam dengan pidana penjara atau bobotnya kurang dari 1 tahun penjara, digolongkan sebagai tindak pidana sangat ringan dan hanya diancam pidana denda. Pola maksimum khusus paling rendah 1 tahun menurut konsep dikecualikan untuk delik- delik yang selama ini dikenal sebagai kejahatan ringan. Menurut pola KUHP, maksimum penjara untuk delik- delik kejahatan ringan ini adalah 3 bulan, sedangkan menurut Konsep KUHP adalah 6 bulan yang dialternatifkan dengan pidana denda.

Pola pidana denda dalam KUHP/WvS tidak mengenal

"minimum khusus", pola pidana denda dalam KUHP menggunakan "minimum umum" dan "maksimum khusus". Maksimum khusus pidana denda paling tinggi untuk kejahatan ialah Rp 150.000 dan untuk pelanggaran paling banyak Rp. 75.000. Jadi maksimum khusus pidana denda yang paling tinggi untuk kejahatan adalah dua kali lipat yang diancamkan untuk pelanggaran.

Pola pidana denda dalam Konsep Rancangan KUHP tahun 2005 mengenal minimum umum, minimum khusus dan maksimum khusus. Pasal 77 ayat (2) menentukan " Jika tidak ditentukan minimum khusus maka pidana denda paling sedikit Rp.15.000 ,- (lima belas ribu rupiah) , sedangkan ketentuan pidana denda maksimum khusus ditentukan berdasarkan VI kategori . Pasal 77 ayat (3) menentukan bahwa denda paling banyak ditetapkan berdasarkan kategori , yaitu :

- a) Kategori I Rp.1.500.000,00 (satu juta lima ratus ribu rupiah) ;
- b) Kategori II Rp.7.500.000,00 (tujuh juta lima ratus ribu rupiah) ;
- c) Kategori III Rp.30.000.000,00 (tiga puluh juta rupiah) ;
- d) Kategori IV Rp. 75.000.000,00 (tujuh puluh lima juta rupiah) ;
- e) Kategori V Rp.300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) ;
- f) Kategori VI Rp.3.000.000.000,00 (tiga milyar rupiah) ;

Dari pola di atas , baik menurut KUHP maupun konsep KUHP tidak ada maksimum umum untuk pidana denda . Akibat tidak adanya ketentuan maksimum umum pidana denda dalam KUHP tersebut , akibatnya timbul variasi maksimum pidana denda dalam perundang-undangan di luar

KUHP ;

3) Pola pemberatan dan peringanan ancaman pidana

Menurut Konsep KUHP pola pemberatan dan peringanan pidana tidak berbeda dengan KUHP yaitu ditambah atau dikurangi sepertiga. Namun menurut Konsep KUHP, pemberatan dan/atau peringanan sepertiga itu tidak hanya terhadap ancaman maksimum tetapi juga terhadap ancaman minimumnya. Dalam hal tertentu, pola peringanan pidana menurut Konsep KUHP dapat juga dikurangi setengahnya dari pidana pembatasan bagi anak, yaitu untuk anak yang berusia 12-18 tahun.

4) Pola ancaman pidana untuk delik dolus dan delik culpa.

Pola umum ancaman untuk delik dolus dan culpa menurut KUHP sebagai berikut :

- a) Untuk perbuatan dengan culpa , diancam dengan pidana kurungan (maksimum 1-3 bulan) atau denda ;
- b) Untuk yang menimbulkan akibat ancaman maksimum pidana untuk delik dolus bervariasi , yaitu delik dolus yang diancam penjara 7 tahun sampai dengan 20 tahun . Sedangkan untuk delik culpa ada yang diancam penjara 4 bulan sampai dengan 1 tahun 4 bulan dan ada juga yang diancam kurungan 3 bulan sampai dengan 1 tahun atau diancam dengan denda tergantung akibat yang ditimbulkan.

Pola ancaman pidana untuk delik dolus dan delik culpa menurut Konsep KUHP pada mulanya memakai pola relatif untuk keseragaman. Untuk pola relatif yang dipakai yaitu untuk perbuatan dengan culpa,

maksimumnya seperenam dari maksimum delik dolusnya, untuk yang menimbulkan akibat, maksimumnya seperempat dari maksimum delik dolusnya. Tapi kemudian disepakati patokan atau pola absolute sebagai berikut:

- a) Untuk perbuatannya delik culpa 1 tahun dan untuk dolus y tahun.
- b) Untuk yang menimbulkan akibat bahaya umum culpanya 2 tahun, sedangkan untuk dolusnya $(y + 2)$ tahun.
- c) Untuk yang mengakibatkan bahaya kesehatan berat/nyawa culpanya tahun sedangkan dolusnya $(y + 3)$ tahun.
- d) Untuk yang berakibat mati culpanya 5 tahun sedangkan dolusnya $(y + 5)$ Tahun..

2. Teori-teori dan Tujuan Pidana

Perlu dikemukakan di sini , bahwa pengetahuan tentang teori-teori pidana akan membawa kepada pemahaman tentang dasar-dasar pembedaan pidana disamping mengetahui tujuan dari pidana. Sebagaimana diketahui bahwa sifat dari pidana itu sendiri menurut ajaran ilmu pengetahuan hukum adalah penderitaan. Namun yang perlu dipertanyakan kenapa penderitaan tersebut harus dikenakan kepada warga masyarakat padahal tujuan dari hukum pidana itu sendiri adalah untuk

perlindungan masyarakat. Selain itu, keberadaan teori-teori pembedanaan juga menunjukkan perkembangan pemikiran tentang hukum pidana itu sendiri sesuai dengan perkembangan masyarakat.

a. Teori-teori pembedanaan

Dalam ilmu pengetahuan pidana, menurut **Muladi** dan **Barda Nawawi Arief** secara tradisional teori-teori pembedanaan secara garis besar terbagi dalam 12(dua) kelompok teori, yakni:

1) Teori absolut dan teori pembalasan (*retributive/vergeldings theorie*)

Menurut teori ini pidana dijatuhkan semata-mata karena orang telah melakukan suatu kejahatan atau tindak pidana . Pidana merupakan akibat mutlak yang harus ada sebagai suatu pembalasan kepada orang yang melakukan kejahatan. Dikemukakan oleh Andi Hamzah menurut teori pembalasan pidana tidak bertujuan untuk yang praktis , seperti yang memperbaiki penjahat . Kejahatan itu sendirilah yang mengandung unsur – unsur untuk dijatuhkannya pidana. Pidana secara mutlak ada , karena dilakukan suatu kejahatan , sehingga tidak perlu memikirkan manfaat penjatuhan pidana . Setiap kejahatan harus berakibat dijatuhnya pidana kepada pelaku . Pidana merupakan tuntutan mutlak , bukan hanya sesuatu yang perlu dijatuhkan tetapi menjadi keharusan dari hakekat suatu pidana adalah pembalasan .

Menurut Johannes Andenaes, sebagaimana dikutip Muladi

dan Barda Nawawi Arief, tujuan utama dari pidana menurut teori absolut ialah “untuk memuaskan tuntutan keadilan” (*to satisfy the claims of justice*), sedangkan pengaruh- pengaruhnya yang menguntungkan adalah sekunder. Sedangkan Immanuel Kant memandang pidana sebagai “*Kategorische Imperatief*” yakni seseorang harus dipidana oleh karena telah melakukan kejahatan. Toko lain yakni Frederich Hegel, berpendapat bahwa pidana merupakan keharusan logis sebagai konsekuensi dari adanya kejahatan yang telah dilakukan. (Muladi dan Barda Nawawi, 1992 : 11)

Menurut Nigel Walker para Penganut teori retributive ini dapat pula dibagi dalam beberapa golongan, yaitu . (Muladi dan Barda Nawawi, 1992 : 11) :

- a) Penganut teori retributive yang murni (*The pure retributivist*) yang berpendapat bahwa pidana harus cocok atau sepadan dengan kesalahan si pembuat. Golongan inilah yang mengemukakan alasan-alasan atau dasar pembenaran untuk pengenaan pidana, sehingga golongan ini disebut “*Punisher*” (Penganut aliran/teori pembedaan).
- b) Penganut teori retributive tidak murni (dengan modifikasi) yang dapat dibagi dalam :
 - i. Penganut teori retributive yang terbatas (*the limiting retributivist*) yang berpendapat : pidana tidak harus

cocok/sepadan dengan kesalahan; hanya saja tidak boleh melebihi batas yang cocok/sepadan dengan kesalahan terdakwa.

- ii. Penganut teori retibutif yang distributive (*retributive in distribution*), disingkat dengan sebutan teori “*distributive*” yang berpendapat : pidana janganlah dikenakan pada orang yang tidak bersalah, tetapi pidana juga tidak harus cocok/sepadan dan dibatasi oleh kesalahan. Prinsip “tiada pidana tanpa kesalahan” dihormati, tetapi dimungkinkan adanya pengecualian misalnya dalam hal “*strict liability*”. Golongan ini tidak mengajukan alasan-alasan untuk pengenaan pidana, tetap mengajukan prinsip-prinsip untuk pembatasan pidana.

Pemberian pidana kepada seseorang yang telah melakukan kejahatan merupakan dasar utama dari teori retributive, mereka yang telah melakukan perbuatan yang dilarang oleh negara, sudah sepantasnya negara memberikan balasan. Selanjutnya dalam kaitannya dengan dasar pembenaran pidana, **Herbert L. Packert** menyatakan :

- a) sanksi pidana sangatlah diperlukan; kita tidak dapat hidup, sekarang maupun simasa yang akan datang tanpa pidana;
- b) sanksi pidana merupakan alat atau sarana terbaik yang tersedia, yang kita miliki untuk menghadapi bahaya-bahaya besar dan segera serta untuk menghadapi ancaman-ancaman dari bahaya;
- c) sanksi pidana suatu ketika merupakan “penjamin yang

utama atau terbaik” dan suatu ketika merupakan “pengancaman yang utama” dari kebebasan manusia. Ia merupakan penjamin apabila digunakan secara hemat-cermat dan secara manusiawi; ia merupakan pengancam, apabila digunakan secara sembarangan dan secara paksa.

Dalam bukunya John Kaplan sebagaimana dikutip Muladi dan Barda Nawai Arief, teori *retribution* ini dibedakan lagi menjadi dua teori yakni .(Muladi dan Barda Nawawi ,1992 : 12) :

- a) Teori pembalasan (*The revenge theory*) dan
- b) Teori penebusan dosa (*The expiation theory*)

Pembalasan mengandung arti bahwa hutang si penjahat “ telah dibayar kembali “ sedangkan penebusan ,mengandung arti bahwa penjahat “ membayar kembali hutangnya “.

Menurut Soedarto , sebagaimana dikutip Muladi dan Barda Nawawi Arief , sebenarnya sudah tidak ada lagi penganut ajaran pembelaan klasik , dalam arti bahwa pidana merupakan suatu keharusan demi keadilan belaka. Penganut teori pembalasan yang sekarang ini dikatakan Penganut pembalasan yang modern. Pembalasan disini bukanlah sebagai tujuan sendiri, melainkan sebagai pembatasan dalam arti harus ada keseimbangan antara perbuatan dan pidana.

2) **Teori Tujuan (*Utilitarian Theory*)**

Menurut teori ini, pidana bukanlah sekedar untuk melakukan pembalasan atau pengimbangan kepada orang yang telah melakukan suatu tindak pidana, tetapi mempunyai tujuan tertentu yang bermanfaat. Oleh karena itu teori inipun sering juga disebut teori tujuan (*Utilitarian*

Theory). Jadi dasar pembenaran adanya pidana menurut teori ini adalah terletak pada tujuannya. Pidana dijatuhkan bukan “*quia peccatum est*” (karena orang membuat kejahatan) melainkan “*ne peccetur*” (supaya orang jangan melakukan kejahatan”).

Dalam bukunya Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia, Andi Hamzah mengemukakan teori tujuan ini mencari dasar hukum pidana dalam menyelenggarakan tertib masyarakat dan akibatnya yaitu tujuan pidana yakni untuk prevensi terjadinya kejahatan, baik prevensi umum (*general deterrence*) maupun prevensi khusus (*special deterrence*). Wujud pidana itu berbeda-beda, menakutkan, memperbaiki atau membinasakan. (Bambang Waluyo , 2000 : 23) .

Teori-teori ini berusaha mencari dasar pembenaran dari suatu pidana semata-mata pada suatu tujuan seperti dimaksudkan di atas , selanjutnya masih dapat dibagi menjadi dua macam teori yaitu :

- 1) Teori-teori pencegahan umum (*algemene preventie theorieen*), yang ingin dicapai tujuan dari pidana yaitu terhadap masyarakat pada umumnya. Artinya pencegahan kejahatan dengan mempengaruhi masyarakat agar tidak melakukan tindak pidana.
- 2) Teori-teori pencegahan khusus atau (*bijzonder preventie theorieen*), yang ingin mencapai tujuan dari pidana yaitu semata-mata dengan membuat jera, dengan memperbaiki dan dengan membuat penjahatnya itu sendiri tidak mampu untuk melakukan kejahatan-kejahatan lagi.

Kelompok yang termasuk dalam teori tujuan ini dikenal dengan sebutan teori *deterrence*, yakni teori yang menekankan pada tujuan untuk mempengaruhi atau mencegah agar orang lain tidak melakukan kejahatan. Selain prevensi spesial dan prevensi general menurut Van Bemmelen, termasuk dalam teori tujuan ini yakni apa yang disebut “daya untuk mengamankan” (*de beveligend werking*). Dalam hal ini dijelaskan bahwa merupakan kenyataan, khususnya pidana pencabutan kemerdekaan lebih mengamankan masyarakat terhadap kejahatan selama penjahatan tersebut berada di dalam penjara daripada kalau dia tidak dalam penjara. .(Bambang Waluyo , 2000 : 23)

Menurut teori dari Von Lizst yang disebutnya sebagai *suatu kumpulan dari berbagai teori tujuan yang berbeda* atau sebagai suatu “*vereniging van verschillende andere doeltheorieen*”, bahwa hukum itu gunanya adalah untuk melindungi kepentingan-kepentingan hidup manusia yang oleh hukum telah diakui dengan kepentingan-kepentingan hukum dan mempunyai tugas untuk menentukan dan menetapkan batas-batas dari kepentingan-kepentingan hukum yang dimiliki oleh orang yang satu dengan orang yang lain. Untuk dapat melaksanakan fungsinya seperti itu, hukum telah menetapkan norma-norma yang harus ditegakkan oleh negara dan negara harus menjatuhkan pidana bagi setiap orang yang telah melanggar norma-norma tersebut diatas.

Pendapat yang hampir sama juga disampaikan oleh Van Hamel, yang menekankan bahwa pidana itu pada dasarnya bertujuan untuk menegakkan hukum dan mencegah adanya kejahatan. Selengkapnya pendapat Van Hamel seperti dikutip Lamintang menyatakan bahwa pidana itu dapat dibenarkan apabila pidana tersebut. (Lamintang ,1997 : 341) .

- 1) Tujuannya adalah untuk menegakkan tertib hukum;
- 2) Diputuskan dalam batas-bata kebutuhan;
- 3) Dapat mencegah kemungkinan dilakukan kejahatan lain oleh pelakunya;
- 4) Dijatuhkan berdasarkan suatu penelitian yang tuntas menurut *criminele aetiologi* dan dengan menghormati kepentingan-kepentingan yang bersifat hakiki dari terpidana

3)Teori Gabungan (*verenegings theorieen*)

Andi Hamzah dalam bukunya Sistem Pidana dan Pemidanaan , sebagaimana dikutip Barda Nawawi , mengemukakan bahwa teori gabungan antara pembalasan dan prevensi bervariasi , ada yang menitikberatkan pembalasan , namun ada pula yang ingin agar unsur pembalasan dan prevensi seimbang , Pompe dalam hal ini lebih menitikberatkan unsur pembalasan dengan mengemukakan bahwa “ orang yang tidak boleh menutup mata pada pembalasan “ , Pidana dapat dibedakan dengan sanksi-sanksi lainnya tetapi tetap pada cirinya. Pidana sebagai sanksi akan terikat pada tujuan sanksi –

sanksi itu. Pidana hanya akan diterapkan jika menguntungkan pemenuhan kaidah-kaidah dan berguna bagi kepentingan umum. .(Muladi dan Barda Nawawi ,1992 : 14) :

Demikian pula dengan Van Bemmelen yang mengatakan bahwa pidana bertujuan membalas kesalahan dan mengamankan masyarakat. Tindakan dimaksudkan untuk mengamankan dan memelihara tujuan. Jadi pidana dan tindakan, keduanya bertujuan mempersiapkan untuk mengembalikan terpidana kedalam kehidupan masyarakat. Selain Pompe dan Van Bemmelen, teori gabungan juga dianut oleh Grotius, Rossi, Zevenbergen maupun Vos. Mengenai teori gabungan ini, Mayer menyebutkan dengan teori yang dinamakan *verdelingstheorie* atau *distributive theorie distributive theorie* yang artinya pembagian. Menurut Mayer, pidana itu sebenarnya merupakan suatu akibat hukum dari dilakukannya delik, yang menyebutkan pembalasan itu menjadi perlu untuk dilaksanakan. Selanjutnya Mayer mengatakan adalah tidak mungkin orang untuk dapat menunjukkan dasar-dasar yang bersifat normatif bagi perlunya suatu pembalasan, akan tetapi dasar-dasar tersebut harus dicari pada azas keadilan dan kebutuhan. .(Muladi dan Barda Nawawi ,1992 : 12) .

Sementara itu berkenaan dengan tujuan dan dasar pemikiran mengenai pidana menurut George F, Fletcher terdapat kecenderungan adanya kebangkitan kembali teori retributive .

George F. Fletcher membagi dua kelompok tujuan atau dasar pemikiran pidana . Kelompok teori retributive mendasarkan pikirannya mengenai pidana semata-mata sebagai reaksi atau respon sosial yang pantas terhadap kejahatan .Adanya kebangkitan kembali teori retributive ini menurut Fletcher disebabkan oleh adanya kekecewaan orang terhadap kelompok teori kedua yang disebut teori perlindungan masyarakat atau lengkapnya teori konsekuensi perlindungan masyarakat. Teori perlindungan masyarakat ini lebih menitikberatkan perhatian pada kebaikan (spekulatif) atau akibat yang mengikuti pidana untuk perlindungan masyarakat dan mengabaikan pengamalan kepada pelanggar. Berkenaan dengan akibat atau tujuan pidana yang spekulatif, yaitu (1) pencegahan umum (*general deterrence*), (2) pencegahan khusus (*special deterrence*), (3) perbaikan (*rehabilitation of reform*), sedangkan akibat yang pasti dari pidana yaitu (4) untuk mengasingkan atau mengisolir dari pergaulan masyarakat agar tidak mengancam orang lain. .(Muladi dan Barda Nawawi ,1992 : 13) :

Menurut teori retributive, sebagaimana dikemukakan George F. Fletcher, dengan hanya melihat kebaikan yang akan terjadi dari pidana, menyebabkan tidak jelaskan persyaratan yang diperlukan untuk suatu tindak pidana dan lamanya penjara menjadi tidak pasti. Ketidakpastian ini timbul karena penentuan lamanya pidana penjara yang dianggap patut lebih bergantung kepada

kebutuhan untuk melakukan pembinaan (*treatment*) daripada beratnya pelanggaran yang dilakukan. Dengan demikian menurut George F. Fletcher tujuan perlindungan masyarakat cenderung untuk menghapuskan dua prinsip keadilan yang penting, yaitu prinsip (1) bahwa hanya orang yang bersalah sajalah yang seharusnya dipidana, dan (2) bahwa luasnya pembedaan harus sesuai atau harus proporsional dengan kejahatan yang dilakukan. (Muladi dan Barda Nawawi, 1992 : 14) :

b. Tujuan pidana dan pembedaan

Pada bagian terdahulu telah dikemukakan bahwa penggunaan hukum pidana untuk menanggulangi kejahatan pada hakekat merupakan langkah kebijakan. Sebagai suatu kebijakan, maka langkah dan tindakan yang diambil merupakan suatu pemilihan yang didasarkan pada pertimbangan yang cukup beralasan, yang rasional. Oleh karenanya, dikemukakan oleh Soedarto bahwa sarana yang dipilih harus merupakan sarana yang dianggap paling efektif dan bermanfaat untuk mencapai tujuan. Pencapaian tujuan inilah nantinya yang menjadi tolak ukur keberhasilan penggunaan hukum pidana dengan sanksinya yang berupa pidana.

Dalam Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional tahun 1980 dalam salah satu laporan dinyatakan bahwa sesuai dengan politik hukum pidana maka tujuan pembedaan harus diarahkan kepada perlindungan masyarakat dengan memperlihatkan kepentingan- kepentingan masyarakat, negara korban dan pelaku.

Tujuan pidana yang berupa “perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat” merupakan tujuan umum yang sangat luas. Tujuan umum tersebut, menurut **Barda Nawawi Arief** merupakan induk dari keseluruhan pendapat dan teori-teori mengenai tujuan pidana dan pidana. Dengan kata lain, semua pendapat dan teori yang berhubungan dengan tujuan pidana dan pidana sebenarnya hanya merupakan perincian atau pengidentifikasian dari tujuan umum tersebut (Barda Nawawi Arief : 1992 : 14) .

Adapun identifikasi dari tujuan utama dari pidana dan pidana yaitu perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dapat dikemukakan sebagai berikut (Barda Nawawi Arif , 1992 : 14) .

- 1) Tujuan utama adalah penanggulangan kejahatan . Perumusan tujuan pidana demikian ini dilatarbelakangi perlunya perlindungan masyarakat terhadap perbuatan anti sosial yang merugikan dan membahayakan masyarakat . Tujuan ini sering digunakan dengan berbagai istilah seperti “ penindasan kejahatan “ (repression of crime) ; “ Pengurangan kejahatan “ (reduction of crime); “ Pencegahan kejahatan ” (prevention of crime) ataupun “ pengendalian kejahatan (control of crime) .
- 2) Tujuan pidana adalah untuk memperbaiki si pelaku. Tujuan ini dilatarbelakangi perlunya perlindungan masyarakat terhadap sifat berbahaya orang (si pelaku). Istilah-istilah lain yang digunakan untuk merefleksikan tujuan ini, antara lain; rehabilitasi, reformasi, *treatment of offenders*, reedukasi, readaptasi sosial, resosialisasi masyarakat, maupun pembebasan.
- 3) Dilihat dari sudut perlunya perlindungan masyarakat terhadap penyalahgunaan kekuasaan dalam menggunakan sanksi pidana atau reaksi terhadap pelanggaran pidana, maka tujuan pidana sering dirumuskan untuk mengatur atau membatasi kesewenangan penguasa maupun warga masyarakat pada umumnya. Perumusan tujuan pidana lain yang sejalan dengan tujuan ini antara lain; “ *policing the police* ”, “ menyediakan saluran untuk mewujudkan motif-motif balas dendam ” atau “ menghindari

balas dendam”, maupun “tujuan Monteror” yang melindungi si pelanggar terhadap pembalasan sewenang-wenang di luar hukum.

- 4) Tujuan pidana adalah untuk memulihkan keseimbangan masyarakat. Tujuan ini dilatarbelakangi perlunya perlindungan masyarakat dengan mempertahankan keseimbangan atau keselarasan berbagai kepentingan dan nilai yang terganggu oleh adanya kejahatan. Perumusan tujuan pidana lainnya yang mencerminkan tujuan seperti antara lain; “untuk menghilangkan noda-noda yang diakibatkan oleh tindak pidana”, “untuk menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan untuk mendatangkan rasa damai dalam masyarakat.

Di sisi lain, berkenaan dengan tujuan pemidanaan Muladi cenderung mengkombinasikan tujuan pemidanaan dengan pendekatan sosiologis, ideologis dan yuridis filosofis yang dilandasi oleh asumsi dasar bahwa tindak pidana merupakan gangguan terhadap keseimbangan, keselarasan dan keserasian dalam kehidupan masyarakat yang mengakibatkan kerusakan individual ataupun masyarakat. Jadi tujuan pemidanaan adalah untuk memperbaiki kerusakan individual dan sosial yang diakibatkan tindak pidana. (Muladi dan Barda Nawawi, 1992 : 15)

Berdasarkan argumentasi tersebut, selanjutnya Muladi memerinci tujuan pemidanaan meliputi (Muladi dan Barda Nawawi, 1992 : 14) :

- 1) Tujuan pemidanaan adalah pencegahan umum atau khusus.
- 2) Tujuan pemidanaan adalah perlindungan masyarakat.
- 3) Tujuan pemidanaan adalah memelihara solidaritas masyarakat.
- 4) Tujuan pemidanaan adalah pengimbalan atau pengembangan.

Konsep Rancangan KUHP tahun 2005 merumuskan tentang

tujuan pemidanaan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 51, yaitu:

(1) Pemidanaan bertujuan :

- (a) mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat;
- (b) memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan berguna;
- (c) menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat; dan
- (d) membebaskan rasa bersalah pada terpidana.

(2) Pemidanaan tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan merendahkan martabat manusia .

c. Kebijakan Pidana sebagai upaya penanggulangan kejahatan.

Menurut Sudarto, kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana dapat disebut juga dengan kebijakan kriminal (*criminal policy*). Pada hakekatnya kebijakan penanggulangan kejahatan merupakan upaya masyarakat untuk mencapai atau menciptakan ketertiban dengan melakukan reaksi secara rasional terhadap kejahatan yang ada. Kebijakan kriminal (*criminal policy*), menurut G. Peter Hoefnagels sebagai *The rational organization of the social reaction to crime..*(Sudarto ,2010 : 111).

Herbert L. Packer mengemukakan , bahwa usaha pengendalian perbuatan anti sosial dengan pidana pada seseorang yang bersalah merupakan suatu problem sosial yang mempunyai dimensi hukum yang penting. ..(Sudarto , 2010 : 111). Hal ini karena ada sementara pendapat yang pro dan kontra terhadap permasalahan tersebut. Dengan demikian dilihat dari sudut kebijakan, ada yang mempermasalahkan apakah perlu kebijakan kejahatan ditanggulangi, dicegah atau dikendalikan dengan

menggunakan sanksi pidana. Sebab sebagaimana dikemukakan oleh Soedarto, tidak ada kemutlakan dalam bidang kebijakan, karena pada hakekatnya dalam masalah kebijakan orang dihadapkan pada masalah penilaian dan pemilihan dari berbagai macam alternatif. (Sudarto , 2010 : 111).

Dari pendapat para ahli hukum tersebut dapat diambil suatu pedoman, bahwa dalam melakukan kebijakan hukum pidana, diperlukan pendekatan yang berorientasi 'pada kebijakan (*policy oriented approach*) yang lebih bersifat pragmatis dan rasional, dan juga pendekatan yang berorientasi pada nilai (*value judgment approach*). Bahwa antara pendekatan kebijakan dan pendekatan yang berorientasi pada nilai itu, jangan dilihat sebagai suatu yang "*dichotomy*", karena dalam pendekatan kebijakan sudah seharusnya juga dipertimbangkan faktor-faktor nilai.

Soedarto berpendapat, bahwa melakukan kriminalisasi sebagai masalah utama dalam kebijakan hukum pidana, harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut (Barda Nawawi, 2010 : 16).

- 1) Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material, spiritual berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan ini maka penggunaan hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan pengurangan terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat.
- 2) Perbuatan yang; diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi. dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (material dan atau spiritual) atas warga masyarakat.
- 3) Penggunaan hukum pidana harus memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principle*)
- 4) Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan kepastian atau

kemampuan daya dari badan-badan penegak hukum , yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (overbelasting)

Berkenaan dengan kriteria kriminalisasi dan dekriminalisasi, dalam Laporan Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional pada bulan Agustus 1980 di Semarang sebagaimana disebutkan Barda Nawawi , kriteria umum dari kriminalisasi dan dekriminalisasi ada empat hal (Muladi dan Barda Nawawi, 1992 : 11) .

- 1) Apakah perbuatan itu disukai atau dibenci oleh masyarakat karena merugikan, atau dapat merugikan, mendatangkan korban atau dapat mendatangkan korban.
- 2) Apakah biaya mengkriminalisasikan seimbang dengan hasilnya yang akan dicapai, artinya cost pembuatan uu, pengawasan dan penegakan hukum, serta beban yang dipikul oleh korban, pelaku dan pelaku kejahatan itu sendiri harus seimbang dengan situasi tertib hukum yang akan dicapai.
- 3) Apakah akan makin menambah beban aparat penegak hukum yang tidak seimbang atau nyata-nyata tidak dapat diemban oleh kemampuan yang dimilikinya.
- 4) Apakah perbuatan-perbuatan itu menghambat atau mengalami cita-cita bangsa, sehingga merupakan bahaya bagi keseluruhan masyarakat.

Faktor lainnya yang ditekankan oleh simposium tersebut agar diperhatikan dalam mengkriminalisasikan suatu perbuatan, yakni sikap atau pandangan masyarakat mengenai patut atau tercelanya suatu perbuatan tertentu, dengan terlebih dahulu melakukan penelitian khususnya yang berhubungan dengan kemajuan teknologi dan perubahan sosial .

Berkenaan dengan hal ini, Soedarto mengemukakan bahwa ukuran untuk mengkriminalisasikan sesuatu perbuatan tergantung dari nilai-nilai dan pandangan kolektif yang terdapat dalam masyarakat tentang apa yang baik, yang benar, yang bermanfaat atau sebaliknya. Jadi pandangan masyarakat tentang kesusilaan dan agama sangat berpengaruh dalam

pembentukan hukum, khususnya hukum pidana (Soedarto , 1977 : 8) .

Untuk melakukan kriminalisasi dan dekriminalisasi menurut M.Charif Bassiouni sebagaimana dikutip Bambang Waluyo , harus didasarkan pada faktor-faktor kebijakan tertentu yang perlu dipertimbangkan antara lain (Bambang Waluyo , 2000: 97).

- 1) Keseimbangan sarana-sarana yang digunakan dalam hubungannya dengan hasil-hasil yang ingin dicapai;
- 2) Analisis biaya terhadap hasil-hasil yang diperoleh dalam hubungannya dengan tujuan- tujuan yang dicari;
- 3) Penilaian atau penafsiran tujuan-tujuan yang dicari itu dalam kaitannya dengan prioritas- prioritas lainnya dalam pengalokasian sumber-sumber tenaga manusia;
- 4) Pengaruh sosial dari kriminalisasi dan dekriminalisasi yang berkenaan dengan atau dipandang dari pengaruh-pengaruhnya yang sekunder.

Selain itu, berdasarkan penelitian Barda Nawawi Arief, bahwa dalam praktek perundang - undangan di Indonesia kebijakan kriminalisasi ditetapkan terhadap perbuatan-perbuatan yaitu (Barda Nawawi Arief,2000:39):

1. Bertentangan dengan kesusilaan, agama dan moral Pancasila;
2. Membahayakan kehidupan masyarakat, bangsa dan hukum;
3. Menghambat tercapainya pembangunan nasional.

Berdasarkan ketiga hukum tersebut , Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa kebijakan kriminalisasi dalam praktek selama ini ditempuh dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan. (Barda Nawawi Arief,2000:39).

Pendekatan rasional yang lain, selain pendekatan nilai dan

pendekatan kebijakan yaitu pendekatan ekonomis. Yang dimaksud pendekatan ekonomis berarti bahwa dalam menetapkan sanksi pidana tersebut perlu kiranya tidak hanya mempertimbangkan beban biaya yang mungkin dikeluarkan dalam pelaksanaan sanksi pidana tersebut, namun juga mempertimbangkan efektifitas dari sanksi pidana itu sendiri, guna mencapai tujuan pemidanaan yang telah ditetapkan.

Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakekatnya merupakan bagian integral upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa tujuan akhir atau tujuan utama dari politik hukum ialah “perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Maka dari itu dapatlah dikatakan bahwa politik hukum pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari politik hukum¹ yaitu kebijakan atau upaya untuk mencapai kesejahteraan² hukum³ .

B. Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No.8 Tahun 2007 .

1. Pengertian Peraturan Daerah

Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. (Vide Pasal 1 butir 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) .

Peraturan Daerah Kabupaten / Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten / Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. . (Vide Pasal 1 butir 8 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

a. Pemerintah Daerah

Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 UUD 1945, telah melahirkan berbagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Undang-undang dimaksud adalah Undang- Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Undang-undang tersebut mengatur tentang bentuk susunan penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan undang-undang tersebut telah dianggap mampu mengikuti perkembangan perubahan pemerintahan daerah sesuai jamannya.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam hukum dan prinsip Negara Kesatuan Republik

Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (Vide Pasal 1 butir 2 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah).

Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai hukum penyelenggara pemerintahan daerah.(Vide Pasal 1 butir 3 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah) .

Sehubungan dengan hal tersebut di atas , sebagai penyelenggara pemerintahan daerah adalah dilakukan oleh pemerintah daerah dan DPRD . Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah , untuk propinsi disebut gubernur , untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota dan masing-masing kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah. Masing-masing wakil kepala daerah tersebut, pada tingkat provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk kota disebut wakil walikota.

Tugas dan wewenang kepala daerah tersebut dalam ketentuan perundang-undangan sebagai berikut mana (Siswanto Sunarno, 2006 : 11) .

- 1) memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasrkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- 2) mengajukan rancangan Perda;
- 3) menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan

bersama DPRD;

- 4) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- 5) mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- 6) mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan peruuuan;
- 7) melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan peruuuan.

Sementara bagi wakil kepala daerah bertugas membantu kepala daerah dalam hal:

- 1) menyelenggarakan pemerintahan daerah;
- 2) mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian *social* budaya dan lingkungan hidup;
- 3) memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;
- 4) memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten /kota ;
- 5) memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan daerah .
- 6) melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah;
- 7) melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Wakil kepala daerah dalam melaksanakan tugas bertanggung jawab kepada kepala daerah, dan dapat menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia,

berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama enam bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.

Gubernur karena jabatannya juga berkedudukan sebagai wakil pemerintahan di wilayah provinsi, dan bertanggungjawab kepada presiden. Dalam kedudukan sebagai wakil pemerintah di daerah, gubernur mempunyai tugas dan wewenang :

- 1) pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kotamembina;
- 2) koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah provinsi dan kabupaten/kota;
- 3) koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di provinsi dan kabupaten/kota.

b. Ruang lingkup urusan Pemerintah Daerah

Pembagian urusan pemerintahan pada hakikatnya dibagi menjadi tiga kategori, yaitu urusan pemerintahan yang dikelola oleh pemerintah pusat (pemerintah); urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah provinsi; urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota.

Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Undang – undang Nomor : 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah , Pemerintah Daerah Propinsi , dan Pemerintah Daerah

Kabupaten / Kota , yaitu meliputi :

- (1) urusan politik luar negeri;
- (2) pertahanan ;
- (3) keamanan;
- (4) yustisi ;
- (5) moneter dan fiskal nasional ; dan
- (6) agama .

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemerintah menyelenggarakan sendiri, atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa. Selain itu, penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana disebutkan bahwa pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan atau melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil pemerintah. Dapat pula menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib berarti penyelenggaraan pemerintahan yang berpedoman pada standar pelayanan minimal, dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah. Adapun untuk urusan pemerintahan yang bersifat pilihan, baik untuk pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan

daerah kabupaten/kota meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi dan dalam skala kabupaten/kota tersebut meliputi:

- 1) perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- 2) perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- 3) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- 4) penyediaan sarana dan prasarana umum;
- 5) penanganan bidang kesehatan;
- 6) penyelenggaraan pendidikan;
- 7) penanggulangan masalah hukum;
- 8) pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- 9) fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- 10) pengendalian lingkungan hidup;
- 11) pelayanan pertahanan;
- 12) pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- 13) pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- 14) pelayanan administrasi penanaman modal;
- 15) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
- 16) urusan wajib lainnya yang diamankan oleh peraturan perundang.

Selanjutnya dalam menyelenggarakan otonomi daerah, daerah mempunyai hak:

- 1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- 2) memilih pimpinan daerah;
- 3) mengelola aparatur daerah;
- 4) mengelola kekayaan daerah;
- 5) memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- 6) mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;

- 7) mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah;
- 8) mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Adapun kewajiban daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah:

- 1) melindungi masyarakat, menjaga persatuan dan kesatuan serta kerukunan nasional, dan keutuhan NKRI;
- 2) meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- 3) mengembangkan kehidupan demokrasi ;
- 4) mewujudkan keadilan dan pemerataan ;
- 5) meningkatkan pelayanan dasar pendidikan ;
- 6) menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan .
- 7) menyediakan fasilitas hukum dan fasilitas umum yang layak;
- 8) mengembangkan hukum jaminan hukum;
- 9) menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- 10) mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- 11) melestarikan lingkungan hidup;
- 12) mengelola administrasi kependudukan ;
- 13) melestarikan nilai hukum budaya;
- 14) membentuk dan menetapkan peraturan peruruan sesuai dengan kewenangannya;
- 15) kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Hak dan kewajiban daerah tersebut, diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam hukum pengelolaan keuangan daerah, yang dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada peraturan peruruan.

c. Perencanaan Pembangunan Daerah dan APBD

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah disusun perencanaan pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam hukum perencanaan pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan disusun oleh pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota sesuai dengan

kewenangannya yang dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda).

Perencanaan pembangunan daerah disusun secara berjangka, yaitu:

- 1) rencana pembangunan jangka panjang daerah (RPJP) daerah untuk jangka waktu 20 tahun yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang mengacu kepada RPJP nasional;
- 2) rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJM) untuk jangka waktu 5 tahun merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman kepada RPJP daerah dengan memperhatikan RPJM nasional;
- 3) RPJM tersebut memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas Satuan kerja perangkat daerah , dan program kewilayahan disertai dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif;
- 4) Rencana kerja pembangunan daerah (RKPD) merupakan penjabaran dari RPJM daerah untuk jangka waktu 1 tahun yang memuat rancangan kerja ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat dengan mengacu kepada rencana kerja

pemerintah. Efektifitas dan efisiensi perencanaan pembangunan daerah diperlukan sumber daya berupa data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Data informasi dimaksud mencakup :

- 1) penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- 2) organisasi dan tata laksana pemerintahan daerah;
- 3) kepala daerah, DPRD, perangkat daerah, dan PNS daerah;
- 4) keuangan daerah;
- 5) potensi sumber daya daerah;
- 6) produk hukum daerah;
- 7) kependudukan;
- 8) informasi dasar kewilayahan;
- 9) informasi lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, untuk tercapainya daya guna dan hasil guna, pemanfaatan data dan informasi tersebut dikelola dalam hukum informasi daerah yang terintegrasi secara nasional. Perencanaan pembangunan daerah disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Tahapan tata cara penyusunan, pengendalian, dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah diukur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

d. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. (Vide Pasal 1 butir 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Peraturan Daerah Kabupaten / Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten / Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. . (Vide Pasal 1 butir 8 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Sebagai daerah otonom , pemerintah daerah propinsi , kabupaten dan kota berwenang untuk membuat peraturan daerah dan peraturan kepala daerah guna menyelenggarakan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan . Peraturan daerah (Perda) ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) . Substansi atau muatan materi Perda adalah penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi . Peraturan daerah memiliki hak yurisdiksi setelah diundangkan dalam wilayah daerah , dan pembentukan peraturan daerah berdasarkan asas pembentukan peraturan perundangan .

Asas pembentukan perundangan secara garis besar mengatut tentang:

- 1) kejelasan tujuan;
- 2) kelembagaan atau jenis dan materi muatan;

- 3) dapat dilaksanakan;
- 4) kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- 5) kejelasan rumusan;
- 6) keterbukaan.

Dalam muatan materi peraturan daerah haruslah mengandung asas:

- 1) pengayoman;
- 2) kemanusiaan;
- 3) kebangsaan;
- 4) kekeluargaan;
- 5) kenusantaraan;
- 6) bhineka tunggal ika;
- 7) keadilan;
- 8) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- 9) ketertiban dan kepastian hukum;
- 10) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan
- 11) asas-asas lain sesuai substansi perda yang bersangkutan.

Dalam proses pembuatan peraturan daerah, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah. Rancangan peraturan daerah harus berpedoman kepada peraturan peruuuan. Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur atau Bupati/Walikota. Sehubungan dengan itu jika dalam satu masa [okum] , DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda, mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Ketentuan tentang tata cara mempersiapkan rancangan Perda yang berasal dari gubernur atau bupati / walikota diatur dengan Peraturan Presiden , sedangkan tata cara mempersiapkan rancangan Perda oleh DPRD diatur dalam peraturan tata tertib DPRD. Rancangan Perda agar memperoleh

masuk dari masyarakat atau para pakar maka untuk rancangan Perda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh sekretariat DPRD, sedangkan Perda yang berasal dari gubernur, atau bupati/walikota disebarluaskan oleh sekretariat daerah.

Muatan materi Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum (*dwangsom*) seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan kurungan paling lama 6 bulan, atau denda paling lama Rp 50.000.000,-. Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan gubernur, atau bupati/walikota, disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada gubernur atau bupati/walikota untuk ditetapkan sebagai Perda. Penyampaian rancangan Perda tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lama tujuh hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Perda ditetapkan oleh gubernur, bupati/walikota paling lama 30 hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama. Apabila rancangan Perda yang tidak ditetapkan oleh gubernur atau bupati/walikota dalam waktu paling lama 30 hari, Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah. Pengesahan Perda harus dirumuskan dengan kalimat pengesahan yang berbunyi “Perda ini dinyatakan sah”, dengan mencantumkan tanggal sahnya dalam kalimat pengesahan itu harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda, sebelum pengundangan naskah Perda ke dalam lembaran daerah.

Untuk menegakkan Perda, dibentuk satuan polisi pamong praja yang bertugas membantu kepada daerah untuk menegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Anggota satuan polisi pamong praja (Satpol PP) dapat diangkat sebagai penyidik pegawai negeri sipil untuk melakukan tindakan penyidikan serta penuntutan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda sesuai dengan ketentuan undang-undang .

5) Pembentukan Peraturan Daerah dan Materi Muatannya .

Undang – undang Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah , telah memberikan perubahan mendasar dalam desain kebijakan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah . Desentralisasi kewenangan kepada pemerintah kabupaten dan kota dilakukan pada taraf yang signifikan . Pemerintah Pusat memberikan peluang yang sangat besar kepada Daerah untuk mengatur daerahnya sesuai dengan potensi dan aspirasi yang berkembang di daerah tersebut , sepanjang tidak menyangkut urusan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat . Sebagai pedoman ataupun aturan main di tingkat daerah , pemerintah daerah yang memiliki kesanggupan untuk melaksanakan otonomi daerah diperkenankan mengatur urusan daerahnya dalam bentuk peraturan daerah (Perda).

Istilah “ *materi muatan* “ untuk pertamakalinya digunakan oleh A. Hamid S.Attamimi sebagai terjemahan dari /atau padanan istilah “ *het onderwerp*” , (Hamzah Halim , 2009 ; 65) . Menurut Attamimi

sebagaimana dikutip Hamzah Halim , materi muatan sebuah peraturan perundang-undangan Negara dapat ditentukan atau tidak , bergantung pada sistem pembentukan peraturan perundang-undangan Negara tersebut beserta latar belakang sejarah dan sitem pembagian kekuasaan Negara yang menentukannya. Di negeri-negeri yang tumbuh dengan sejarah kekuasaan Negara yang mula-mula berada di satu tangan (raja atau kepala Negara) dengan kekuasaan mutlak , kemudian terjadi hukum karena pergeseran kekuasaan yang terbagi antara rakyat dan raja / kepala Negara . Undang-undang Indonesia merupakan perwujudan dari penyelenggaraan pemerintahan Negara yang berada di dalam kekuasaan presiden . Sebagaimana ketentuan Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 , bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang , hanya saja pembentukannya perlu dilakukan dengan persetujuan DPR. (Hamzah Halim , 2009 ; 65).

Materi muatan Peraturan Daerah Propinsi/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembentukan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi . (Vide Pasal 14 UU No.12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) .

Pada UU No.32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah , prinsip – prinsip pembentukan Perda ditentukan sebagai berikut :

- 1) Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRD (Vide Penjelasan Pasal 11 ayat (3) UU No.32 tahun 2004) .
- 2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi , tugas pembantuan dan merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan cirri khas masing-masing daerah .
- 3) Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang- undangan yang lebih tinggi (Vide Penjelasan Pasal 14 ayat (2) UU No.32 tahun 2004) .
- 4) Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan . (Vide Pasal 136 UU No.32 tahun 2004) .
- 5) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Raperda (Vide Penjelasan Pasal 134 ayat (4) UU No.32 tahun 2004 dan Pasal 96 UU No.12 Tahun 2011) .
- 6) Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum , atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak - banyaknya Rp.50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) (Vide Pasal 15 ayat (2) UU No.12 Tahun 2011) .
- 7) Peraturan Kepala Daerah dan atau Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda .

2. Sanksi Pidana pada Perda Kabupaten Sleman Nomor 8 Tahun 2007 .

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 8 tahun 2007 Tentang Pelarangan Pengedaran, Penjualan dan Penggunaan Minuman Beralkohol , sebagai produk hukum daerah tentu saja pembentukannya mempunyai tujuan jelas yang hendak dicapai , yaitu sebagaimana dalam konsiderannya “ bahwa dalam rangka menjaga dan memelihara kesehatan jasmani dan rohani masyarakat , ketentraman dan ketertiban masyarakat, tujuan pariwisata , adat istiadat dan agama maka perlu adanya pengawasan dan pengendalian melalui pelarangan pengedaran , penjualan dan penggunaan minuman beralkohol “ . Untuk lebih efektif mendorong tercapainya tujuan tersebut diantaranya dalam Perda tersebut diatur mengenai sanksi pidana , yaitu pada BAB VI Ketentuan Pidana :

Pasal 30

- (1) Setiap orang atau badan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, Pasal 10, Pasal 13, Pasal 17, dan Pasal 18 diancam pidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp5.000.000.00 (lima juta rupiah).
- (2) Setiap orang atau badan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 8, Pasal 12 dan Pasal 15 diancam pidana kurungan selama-lamanya 2 (dua) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp10.000.000.00 (sepuluh juta rupiah).
- (3) Setiap orang atau badan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Pasal 11, Pasal 14 dan Pasal 16 diancam pidana kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp40.000.000.00 (empat puluh juta rupiah).

(4) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) adalah tindak pidana pelanggaran.

C. Faktor – faktor yang mempengaruhi efektifitas penegakan hukum Perda Kabupaten Sleman Nomor 8 Tahun 2007

Setiap individu dalam masyarakat mempunyai kepentingan masing-masing yang selalu ingin dicapainya . Adanya kepentingan yang bermacam-macam dari warga masyarakat itu tidak selamanya berjalan dengan harmonis. Ada kalanya berbagai kepentingan itu saling berbenturan yang dapat berakibat pada terganggunya kedamaian dan keteraturan hidup bersama . Untuk membuat agar hal tersebut tetap terjaga , maka salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan menegakkan hukum.

Menurut Soerjono Sukanto , inti dan arti penegakan hukum tersebut terletak pada kegiatan untuk menyasikan hubungan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat , yang dijabarkan dalam kaedah-kaedah dan mengjawantahkan dalam sikap dan perilaku warga masyarakat , untuk menciptakan , memelihara dan mempertahankan kedamaian hidup . Penegakan hukum itu sendiri sebenarnya merupakan suatu proses . Sebagai suatu proses , menurut Mulyana , penegakan hukum dapat dilihat dari dua sudut pandang , (Soerjono Sukanto , 1993 : 3).

Dari sudut pandang kultural , penegakan hukum adalah upaya yang dilaksanakan oleh alat-alat sodial kontrol (pengendalian sosial) resmi untuk memaksakan internalisasi hukum pada warga masyarakat .

Sedangkan dari sudut pandang struktural , proses penegakan hukum adalah bekerjanya berbagai organisasi yang mewakili pola kepentingan dan konstelasi nilai-nilai dominan untuk menciptakan keamanan dan ketertiban sesuai dengan ideologi hukum yang berkuasa.

Penegakan hukum tersebut berkaitan erat dengan kondisi hukum dalam masyarakat . Dalam penegakan hukum yang respesif , dasar keabsahan penegakan hukum terutama terletak pada perlindungan masyarakat , dengan ciri-ciri antara lain : pranata hukum tunduk pada politik kekuasaan , dalam arti tugas penegakan hukum adalah untuk melestarikan kekuasaan . Hukum ditegakkan semata-mata demi ketertiban.

Dalam masyarakat yang menonjolkan hukum responsif , dasar kekuatan mengikat dari penegakan hukum terletak pada terciptanya keadilan substantif , dengan beberapa ciri : aspirasi hukum dan politik terintegrasi menjadi suatu gabungan kekuasaan – kekuasaan , peraturan-peraturan yang diciptakan berada di bawah asas-asas hukum dan kebijakan , dan tujuan hukum adalah untuk memberikan kewenangan atau kompetensi dalam bertindak .

Pembicaraan mengenai penegakan hukum seringkali dikaitkan dengan masalah efektifitas . Menurut Soerjono Soekanto , hukum yang efektif adalah hukum yang dapat mencapai tujuan yaitu kedamaian melalui keserasian antara ketertiban dengan ketrentaman. Selanjutnya dikatakan , apabila hukum tersebut efektif , maka hal itu berarti penegakan hukum dilakukan secara adil . Upaya untuk melakukan penegakan hukum yang

adil tersebut tidaklah mudah , karena adanya berbagai faktor yang mempengaruhi . Menurut Soerjono Soekanto , faktor-faktor tersebut adalah :

1. Faktor hukumnya sendiri ;
2. Faktor – faktor penegak hukum ;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum ;
4. Faktor masyarakat ;
5. Faktor kebudayaan .

Selanjutnya ia mengatakan , bahwa kelima faktor tersebut diatas saling berkaitan dengan eratnya , oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum , serta merupakan tolok ukur dari efektifitas penegakan hukum (Soerjono Sukanto , 1993 : 3) .

Untuk memperjelas pengaruh masing-masing faktor di atas , berikut ini akan diuraikan faktor-faktor yang bersangkutan :

1. Faktor hukum

Faktor hukum yang dianggap berpengaruh dalam penegakan hukum akan ditafsirkan secara sempit , yaitu hanya meliputi undang-undang itu tidak terlepas dari asas-asas yang tujuannya untuk membuat undang-undang mempunyai dampak yang positif . Jadi keberadaan asas-asas yang tujuannya untuk membuat undang-undang mempunyai dampak yang positif . Jadi keberadaan asas-asas tersebut juga untuk membuat agar undang-undang secara efektif mencapai tujuannya .

Suatu undang-undang seringkali memerlukan peraturan pelaksanaan . Hal tersebut dibutuhkan karena undang-undang cenderung mengatur suatu permasalahan yang sifatnya umum dan luas

sehingga perlu suatu peraturan pelaksanaan yang lebih bersifat konkrit dan mendetail . Keberadaan peraturan pelaksanaan yang lebih bersifat konkrit dan mendetail. Keberadaan peraturan pelaksanaan yang lebih bersifat konkrit dan mendetail.

2. Faktor Penegak Hukum

Pengertian “ penegakan hukum “ itu cukup luas , karena dapat meliputi mereka yang secara langsung atau tidak langsung bergulat di bidang penegakan hukum . Dalam hal ini yang dimaksudkan dengan “ penegakan hukum” akan dibatasi pada kalangan yang secara langsung berkecimpung dalam bidang penegakan hukum , khususnya Perda Kabupaten Sleman No.8 Tahun 2007 . Aparat Penegak hukum yang biasa bertugas menegakkan Peraturan Daerah adalah Hakim , Jaksa , Satpol PP dan PPNS .

Penegak hukum seperti Hakim , Jaksa , Satuan Polisi Pamong Praja dan PPNS, oleh warga masyarakat pada umumnya dianggap sebagai lapisan masyarakat yang paling mengetahui mengenai peraturan-peraturan daerah , sebagai konsekuensi dari tugasnya . Dengan demikian sikap dan perilaku Hakim , Jaksa , Satpol PP dan PPNS tersebut seringkali menjadi pedoman atau patokan bagi masyarakat daerah tersebut . Dalam hal ini warga masyarakat mengharapkan perilaku petugas Hakim , Jaksa , Satpol PP dan PPNS serasi dengan kaidah – kaidah yang berlaku . Terhadap suatu pelanggaran Satpol PP dan PPNS diharapkan dapat bertindak sebagai

pencegah daripada sebagai penindak .

Hakim , Jaksa , Petugas Satpol PP dan PPNS tidak hanya bertugas menjaga ketertiban masyarakat dan penegak hukum peraturan daerah , tetapi juga harus menjamin ketentraman masyarakat pada umumnya. Peranan tersebut tidak semata-mata dengan cara penindakan , tetapi juga dengan cara mendidik warga masyarakat mentaati peraturan-peraturan daerah .

Bagi warga masyarakat perilaku penegak hukum sangat berpengaruh dalam membentuk perilaku masyarakat . Apabila petugas hanya diberi perintah untuk menindak pelangar hukum , maka dapat menimbulkan anggapan yang keliru mengenai hukum . Masyarakat akan menganggap bahwa hukum hanya membuat orang menjadi susah dan menderita .

Dalam melaksanakan tugas-tugasnya , seorang penegak hukum seringkali harus melakukan diskresi . Diskresi sendiri berasal dari bahasa Inggris “ discretion” , yang diartikan sebagai kebijaksanaan , keleluasaan. Sedangkan menurut kamus hukum yang disusun oleh Simorangkir , diskresi diartikan sebagai kebebasan mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi menurut pendapatnya sendiri (Simorangkir , 1980 : 45) .

Seorang penegak hukum dalam menjalankan tugasnya dapat bertindak sebagai penerap hukum . Dalam hal ini ia berperan sebagai pihak yang harus melaksanakan hukum sebaik-baiknya . Dalam

keadaan – keadaan pada waktu ia menjalankan tugasnya , seorang petugas sering menghadapi situasi dimana tidak ada peraturan yang tegas dan jelas yang mengatur situasi yang sedang dihadapi itu . Dalam situasi seperti itu , ia harus melakukan diskresi . Diskresi dapat dilakukan oleh petugas di lapangan apabila dijumpai hal-hal sebagai berikut :

- a. Hukum yang ada tidak jelas ;
- b. Peraturan yang dibuat lebih untuk menghadapi gangguan – gangguan ringan , daripada kejahatann – kejahatann yang lebih serius ;
- c. Tujuan dari peraturan tersebut hanya menyatakan tentang standart moral tanpa harapan yang nyata terhadap penegakkannya ;
- d. Peraturan tersebut telah ketinggalan jaman .

Terlepas dari hal-hal tersebut di atas , kewenangan Satpol PP dan PPNS untuk tidak meneruskan atau tidak menjadikan perkara cukup besar . Apabila mental dan kepribadian petugas tidak cukup baik , maka ia akan tergoda untuk melakukan tindakan-tindakan yang menyelewengkan kekuasaannya tersebut . Keadaan seperti ini masih diperkuat dengan kecenderungan masyarakat umum untk menyelesaikan perkara dengan jalan damai secara tidak benar. Penyalahgunaan kewenangan juga dapat dipengaruhi oleh kondisi lembaga

dimana penegak hukum itu berada .

Dalam menjalankan tugasnya, seorang penegak hukum diharapkan adil bagi semua orang . Apabila suatu pelanggaran terjadi , maka penegak hukum tanpa memandang siapa yang melakukannya harus mengambil tindakan sesuai dengan peraturan yang ada . Penegak hukum yang tebang pilih dalam menegakkan hukum kemungkinan besar tidak akan dihormati lagi oleh warga masyarakat . Ia akan kehilangan wibawanya sebagai aparat penegak hukum . Kurangnya penghargaan kepada petugas ini pada akhirnya juga akan mengurangi rasa hormat dan penghargaan warga masyarakat pada hukumnya sendiri .

3. Faktor sarana atau fasilitas pendukung

Suatu penegakan hukum memerlukan tersedianya sarana atau fasilitas pendukung , agar dapat berjalan dengan lancar. Dalam cakupan pengertian sarana atau fasilitas ini termasuk organisasi yang baik , peralatan yang memadai , keuangan yang cukup dan lain sebagainya. Apabila sarana atau fasilitas pendukung tersebut tidak terpenuhi , maka penegak hukum sulit mencapai tujuannya.

Suatu peraturan tidak akan mempunyai arti apabila tidak dilaksanakan. Di bidang hukum pidana , pelaksanaan hukum secara nyata dilakukan oleh aparat penegak hukum yang bekerja dalam kerangka suatu sistem yang disebut sebagai sistem peradilan pidana . Tugas dan kewajiban masing-masing , penegak hukum biasanya sudah

ditentukan dalam aturan-aturan hukum yang dibuat untuk itu .

Penegakan hukum Peraturan Daerah , selain Satpol PP dan PPNS , Hakim mempunyai peran utama , sebab tinggi rendahnya sanksi berada ditangan Hakim . Oleh karena itu penguasaan Hakim terhadap peraturan daerah tersebut harus benar – benar mumpuni. Hakim diharapkan menjatuhkan Putusan yang tepat , untuk mendidik atau menindak warga masyarakat yang melanggar . Dengan demikian , mengetahui pengetahuan yang berkaitan dengan manusia merupakan hal yang penting bagi seorang Hakim . Selain faktor pendidikan , faktor pengalaman juga mempengaruhi kualitas putusan yang dijatuhkan .

Disamping profesionalisme petugas , unsur dana atau biaya juga memegang peranan penting . Unnsur dana atau biaya ini juga dapat mempengaruhi diskresi dilapangan . Dengan dana pula Satpol PP dan PPNS dapat melengkapi diri dengan peralatan dan pembinaan organisasi yang baik . Apabila dana yang tersedia itu terbatas dan setiap perkara yang masuk harus diproses , maka Satpol PP dan PPNS akan kekurangan anggaran . Oleh karena itu sering terdengar adanya skala prioritas atau kebijakan selektif dalam penegakan hukum . Demikian pula masalah peralatan . Peralatan yang baik , modern dan terawat akan sangat membantu Satpol PP dan PPNS dalam menjalankan tugasnya .

4. Faktor masyarakat

Dalam hal ini yang dimaksud dengan faktor masyarakat adalah pengaruh – pengaruh dari situasi orang lain , baik perorangan , kelompok orang atau masyarakat , menurut anggapan dan penilaian penegak hukum , khususnya dalam rangka penggunaan wewenang diskresi .

Soerjono Soekanto mengatakan bahwa penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat (Soerjono Soekanto , 1993 : 33) . Dilihat dari sudut pandang tersebut dapat dikatakan , bahwa masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum . Pengaruh tersebut dapat berarti positif , berupa dukungan masyarakat , maupun negatif yang berupa sikap tidak peduli masyarakat terhadap upaya-upaya penegakan hukum yang dilakukan oleh petugas . Warga masyarakat pada umumnya mengharapkan agar penegak hukum menyelesaikan masalah yang terjadi dalam masyarakat , mulai dari pertengkaran rumah tangga sampai membekuk penjahat profesional .

Tugas sosial penegak hukum erat kaitannya dengan upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan pencapaian tujuan nasional , sedangkan tugas pembinaan seorang penegak hukum berupa bimbingan kepada masyarakat ke arah peningkatan pemahaman dan kesadaran bermasyarakat , bernegara , dan khususnya kesadaran hukum masyarakat . Wujud dari pelaksanaan tugas ini mencakup pula

pembinaan potensi masyarakat untuk membantu tugas – tugas penegak hukum serta penyuluhan – penyuluhan hukum .

Tugas pengaturan adalah tugas yang lebih bersifat pelayanan pada masyarakat , sehingga terwujud tata kehidupan masyarakat yang teratur .

Dalam kehidupan sehari – hari , penegak hukum akan berhadapan dengan bermacam-macam manusia dengan latar belakang sosial maupun sikap-sikapnya masing-masing . Diantara warga masyarakat tersebut ada yang taat hukum dengan kesadaran sendiri , ada pula yang cenderung tidak taat hukum , penegak hukum di lapangan harus memperlakukan sesuai situasi dan kondisi lapangan . Kepada warga masyarakat yang patuh hukum harus diberikan apresiasi atau perangsang agar tetap patuh hukum , sebaliknya kepada warga yang tidak patuh , penegak hukum harus melakukan tindakan agar hukum yang ada tetap dihormati .

Masyarakat Indonesia merupakan masyarakat yang majemuk dan sebagian terbesar tinggal di wilayah pedesaan . Masalah-masalah yang timbul dalam masyarakat yang demikian mungkin lebih banyak memerlukan cara-cara tradisional dalam pemecahannya. Seorang penegak hukum harus menyadari dan memahami kondisi yang dihadapi sehingga dalam bertugas tidak semata-mata berpegang pada kekuasaan formal dan kekuasaan fisik . Untuk itu seorang penegak hukum harus mengenal dengan baik lingkungan tugasnya , bahkan

seharusnya dapat menyatu dengan masyarakat di wilayah tugasnya . Soerjono Soekanto mencoba mengetengahkan resep bagaimana caranya untuk mengenal lingkungan : **Pertama** , seorang penegak hukum harus mengenal stratifikasi sosial atau pelapisan masyarakat yang ada di lingkungan tersebut , beserta tatanan status / kedudukan dan peranan yang ada . Dari pengetahuan dan pemahaman terhadap stratifikasi sosial tersebut , akan dapat diketahui lambang-lambang kedudukan yang berlaku dengan segala macam gaya pergaulannya . **Kedua** , perlunya mengetahui dan memahami lembaga-lembaga sosial yang hidup dan dihargai oleh sebagian besar warga masyarakat. **Ketiga** , mengidentifikasikan nilai-nilai dan norma – norma yang berlaku di lingkungan itu. Hal ini penting dalam upayanya untuk menyelesaikan perselisihan-perselisihan yang terjadi .(Satjipto Raharjo , 2011 : 20) .

Bekerjanya hukum dapat dilihat sebagai suatu proses , yaitu apa yang dikerjakan oleh lembaga-lembaga hukum dan bagaimana mereka melakukan penegakan hukum . Sebagai suatu proses yang terjadi dalam masyarakat , maka ada kemungkinan bagi masuknya nilai-nilai dan sikap-sikap masyarakat .

Munculnya permintaan dari warga masyarakat menyebabkan mulai bergeraknya roda-roda sistem penegakan hukum . Dalam pengertian permintaan itu termasuk bermacam-macam permasalahan yang dibawa masyarakat untuk mendapatkan

penyelesaian menurut hukum . Hal itu tidak hanya berupa permintaan bagi dilakukannya suatu pemulihan bagi penderitaan yang dialami , tetapi juga permintaan akan pelayanan hukum sebagai suatu proses administrasi , misalnya dalam hal pemberian izin . Berhadapan dengan permintaan masyarakat itu , penegak hukum yang berada di depan harus merespon . Bagaimana bentuk respon yang dilakukan , senantiasa akan memberikan efek pada pendapat masyarakat mengenai lembaga kepolisian .

5. Faktor budaya

Menurut Koentjaraningrat , banyak orang yang mengartikan kebudayaan sebagai keseluruhan total dari pikiran , karya , dan hasil karya manusia yang tidak berakar pada nalurinya , dan karena itu hanya bisa dicetuskan oleh manusia sesudah suatu proses belajar . Apabila pembicaraan mengenai faktor kebudayaan dibatasi pada produknya , misalnya ilmu pengetahuan dan teknologi , maka kita dapat melihat bahwa penemuan-penemuan ilmiah , seperti komputer yang mengakibatkan terjadinya perubahan – perubahan sosial secara materiil (misalnya kejahatan dunia maya /cyber crime) yang pada gilirannya akan meningkatkan kebutuhan pada aturan – aturan hukum yang baru . Disamping itu , sebagian besar pengetahuan ilmiah dan teknologi substantif , misalnya ilmu kedokteran , dapat digunakan dalam prosedur-prosedur hukum serta dalam usaha merumuskan norma-norma hukum yang baru . Hukum dalam abad ilmu

pengetahuan harus mengubah perlengkapan dan administrasinya agar dapat menampung isi yang berubah dari ilmu pengetahuan dan teknologi .

Pengaruh kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi itu juga dikatakan oleh Satjipto Rahardjo , sebagai berikut : (Satjipto Rahardjo , 1980 : 21)

“ Seperti yang kita alami sekarang ini ; pembangunan perkembangan ekonomi , penggunaan teknologi modern menyeret serta timbulnya susunan masyarakat yang semakin tajam pelapisannya . Berhadapan dengan keadaan masyarakat yang demikian itu , maka hukum atau pembuatan hukum atau pembauatan hukum akan menerima pengaruhnya pula “ .

Dalam kehidupannya , manusia juga dapat berpegang pada pasangan nilai-nilai yang merupakan inti dari kebudayaan spiritual . Salah satu pasangan nilai-nilai tersebut adalah nilai kebendaan dan nilai keahklakan . Apabila manusia ingin hidup dengan tentram , hendaknya ia mengusahakann agar terdapat keserasian antara kedua nila tersebut . Dalam kaitannya dengan itu , hukum mencoba untuk menetapkan pola hubungan antara manusia dan merumuskan nilai-nilai yang diterima masyarakat de dalam bagan-bagan atau stereotip-stereotip .

Pasangan nilai-nilai kebendaan dan keahlian juga merupakan pasangan nilai yang bersifat universal . Tetapi pada kenyataannya , dalam masing-masing masyarakat timbul perbedaan karena berbagai macam pengaruh . Pengaruh dari kegiatan modernisasi di bidang

materiil , misalnya akan dapat menempatkan nilai kebendaan pada posisi yang lebih tinggi dari nilai keahklakan. Hal itu akan mengakibatkan berbagai aspek dan proses hukum mendapat penilaian dari segi kebendaan belaka . Disamping itu dalam proses pelebagaan hukum , keberadaan sanksi negatif akan lebih dipentingkan daripada kesadaran untuk mematuhi hukum . Artinya , berat ringannya ancaman sanksi terhadap pelanggaran menjadi tolok ukur kewibawaan hukum .

Penekanan pada nilai kebendaan juga akan menyulitkan bagi penegakan hukum yang baik . Dalam kondisi seperti ini , pada orang yang menghadapi tata cara yang telah diatur oleh hukum , biasanya timbul kecenderungan untuk menyimpangnya , dengan memberikan uang kepada petugas sebagai “ *uang damai* “ . Pada sisi penegak hukum , penekanan pada nilai kebendaan akan menimbulkan keinginan-keinginan yang melampaui kemampuannya untuk memenuhi kebutuhan . Dengan demikian , maka timbullah tindakan – tindakan penyalahgunaan kekuasaan yang tidak jarang dilakukan dengan sadar .